

116751000G-0417

Bogotá, 17 de noviembre de 2017

Doctor

GERMAN DARIO ARIAS PIMIENTA

Director

COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: Comentarios al documento de Agenda Regulatoria CRC 2018.

Doctor Arias:

Desde Telefónica Colombia vemos con preocupación cómo con la agenda proyectada la Comisión ya está pensando únicamente en el mundo digital, sin detenerse a plantear proyectos o actividades continuas que apunten a solucionar los inconvenientes que vive el país por cuenta del funcionamiento inadecuado de la competencia en voz móvil y servicios móviles, y que se están trasladando a los servicios fijos.

No se han tenido en cuenta nuestros comentarios previos, remitidos a través de la página web en el marco del ejercicio de divulgación de la agenda, y que parten de la plena coincidencia con la CRC, de identificar el tamaño de las cuotas y otras variables relevantes con graves problemas de competencia en el mercado.

Bajo la metodología de regulación por mercados relevantes que rige desde hace varios años, las cuotas de los agentes permiten calcular la concentración imperante sobre las cuales se obtienen inferencias sobre el poder de mercado de una firma y la fuerza de las restricciones competitivas que enfrenta, como lo ha señalado la Comisión, "con el supuesto principal de que el tamaño de la participación en el mercado se correlaciona directa y positivamente con el poder de mercado y que el grado de concentración del mercado es un indicador de problemas competitivos"¹.

Esta correlación dio pie a la determinación de Comcel como firma dominante en voz saliente móvil desde el año 2009 y sigue siendo motivo de preocupación del regulador en fechas recientes: los considerandos de la resolución CRC 5108 de 2017, mencionan que en los análisis sobre la competencia en voz saliente móvil se mantienen problemas como altos niveles de concentración, participaciones de mercado asimétricas, distribución ineficiente del tráfico cursado, y el impacto diferenciado de la oferta comercial del operador de mayor participación.

¹ CRC. Revisión de los mercados de servicios móviles. Noviembre de 2016. Página 97.



En adición, la misma resolución CRC 5108 señala que las condiciones negativas de competencia se están trasladando del servicio de voz móvil hacia el servicio de paquetes móviles, puesto que los usuarios aprecian la conveniencia de tener un solo equipo y una sola tarjeta SIM, y demandan con más frecuencia un paquete de servicios, que usualmente incluye voz móvil, SMS, datos móviles y redes sociales.

Aparte de lo anterior, Claro ha lanzado recientemente su oferta de Navidad consolidado su oferta convergente de servicios móviles y fijos, con agresivos descuentos en datos, y con las siguientes condiciones, sin ningún tipo de monitoreo de las autoridades aunque se involucran paquetes de voz y datos móviles, en los que se adelanta una investigación particular para el citado operador:

- Incluye en la oferta Multiplay dúos más línea móvil, que pueden ser línea más internet o internet más televisión (en este caso la línea móvil recibe el 15% más de datos móviles).
- Doble velocidad por 6 meses en planes fijos como promoción de Navidad.
- Doble de navegación móvil por 6 meses como promoción de Navidad.
- Incluye Claro música por 12 meses en todos los planes y Claro video por 12 meses en planes abiertos.

Figura 1. Oferta Claro Multiplay Navidad



Plan fijo	Plan pospago	Datos con 30%	Total Datos por 6 meses	Estrato 1 y 2	Estrato 3 y 4
Trío TV plus con 5MB+HD (5 MB recibe 10MB x 6 meses)	Plan Con todo 1,2 GB	N/A	N/A	\$ 154.800	\$ 167.800
	Plan Con todo 2,5 GB	3,3 GB	5,8 GB	\$ 166.800	\$ 179.800
	Plan Con todo 2,5 GB port	3,3 GB	5,8 GB	\$ 177.800	\$ 190.800
	Plan Con todo 3,5 GB	4,55 GB	8,1 GB	\$ 182.800	\$ 195.800
	Plan Con todo 4,5 GB	5,9 GB	10,4 GB	\$ 195.800	\$ 208.800
	Plan Con todo 5,5 GB	7,2 GB	12,7 GB	\$ 209.800	\$ 222.800
	Plan Con todo 6,5 GB	8,5 GB	15 GB	\$ 222.800	\$ 235.800
	Plan Con todo 7,5 GB	9,8 GB	17,3 GB	\$ 236.800	\$ 249.800
	Plan Con todo 8,5 GB	11,1 GB	19,6 GB	\$ 249.800	\$ 262.800
	Plan Con todo 10 GB	13 GB	23 GB	\$ 271.800	\$ 284.800
Trío TV plus con 10MB+HD (10MB recibe 20MB x 6 meses)	Plan Con todo 1,2 GB	3,3 GB	N/A	\$ 175.800	\$ 180.800
	Plan Con todo 2,5 GB	3,3 GB	5,8 GB	\$ 187.800	\$ 192.800
	Plan Con todo 2,5 GB port	3,3 GB	5,8 GB	\$ 198.800	\$ 203.800
	Plan Con todo 3,5 GB	4,55 GB	8,05 GB	\$ 203.800	\$ 208.800
	Plan Con todo 4,5 GB	5,9 GB	10,4 GB	\$ 216.800	\$ 221.800
	Plan Con todo 5,5 GB	7,2 GB	12,7 GB	\$ 230.800	\$ 235.800
	Plan Con todo 6,5 GB	8,5 GB	15 GB	\$ 243.800	\$ 248.800
	Plan Con todo 7,5 GB	9,8 GB	17,3 GB	\$ 257.800	\$ 262.800
	Plan Con todo 8,5 GB	11,1 GB	19,6 GB	\$ 270.800	\$ 275.800
	Plan Contodo 10 GB	13 GB	23 GB	\$ 292.800	\$ 297.800
Trío TV plus con 20MB + HD (20MB recibe 40MB x 6 meses)	Plan Contodo 1,2 GB	3,3 GB	N/A	\$ 190.800	\$ 196.800
	Plan Con todo 2,5 GB	3,3 GB	5,8 GB	\$ 202.800	\$ 208.800
	Plan Con todo 2,5 GB port	3,3 GB	5,8 GB	\$ 213.800	\$ 219.800
	Plan Con todo 3,5 GB	4,55 GB	8,05 GB	\$ 218.800	\$ 224.800
	Plan Con todo 4,5 GB	5,9 GB	10,4 GB	\$ 231.800	\$ 237.800
	Plan Con todo 5,5 GB	7,2 GB	12,7 GB	\$ 245.800	\$ 251.800
	Plan Con todo 6,5 GB	8,5 GB	15 GB	\$ 258.800	\$ 264.800
	Plan Con todo 7,5 GB	9,8 GB	17,3 GB	\$ 272.800	\$ 278.800
	Plan Con todo 8,5 GB	11,1 GB	19,6 GB	\$ 285.800	\$ 291.800
	Plan Contodo 10 GB	13 GB	23 GB	\$ 307.800	\$ 313.800

Fuente: información del operador

- El plan con 1.2 Gb de navegación no aplica para el beneficio de 15% o 30% de datos adicionales ni dobla la velocidad por 6 meses.
- El plan con 1.7 Gb de navegación Si aplica para el beneficio de 15% o 30% de datos adicionales y no dobla la velocidad por 6 meses.



La afectación de todo el entorno digital según el grado de concentración en el ecosistema TIC de Colombia puede apreciarse en la figura 2. Del total de 100,7 millones de accesos únicos de voz móvil, banda ancha móvil, banda ancha fija, telefonía fija y tv por suscripción, Claro ya ostenta el 49,5%.

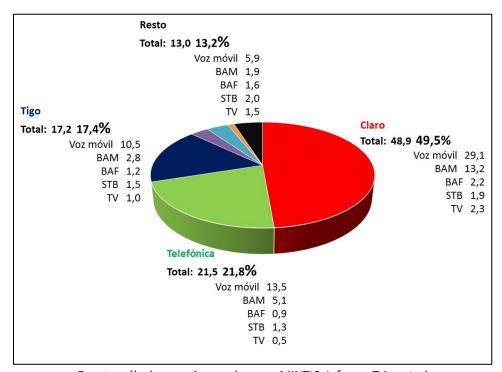


Figura 2. Total de clientes únicos por servicio y empresas (en millones) – primer trimestre de 2017

Fuente: cálculos propios con base en MINTIC, Informe Trimestral

Por lo tanto, luego de conocer y compartir este diagnóstico, no comprendemos cómo la Comisión no haya contemplado en su Agenda 2018 la corrección de los problemas del mercado, toda vez que es previsible que las acciones particulares en servicios móviles emprendidas en esta vigencia ni siquiera terminarán a fin de año. Esta falta de medidas afecta la obtención del propósito superior que se ha planteado la CRC para Colombia en el año 2025, de ser un modelo de ecosistema Digital, dinámico, autorregulado, innovador y sostenible que maximiza el bienestar social: la elevada concentración del ecosistema digital empezará por atacar su sostenibilidad y acabará con el resto de características.

Esta falta de intervención concreta tampoco se compadece con la referencia del documento al Análisis de Impacto Normativo – AIN, pues aunque ya se han identificado los problemas, con causas y consecuencias, la Agenda 2018 no formula ninguna actividad en el marco de competencias de la Comisión.

Lamentablemente las referencias internacionales del documento tampoco sirven de orientación en esta materia. La CRC cita las agendas de Argentina, Australia, Chile, EEUU, Nueva Zelanda Reino Unido, y Singapur, pero estos países enfrentan retos de competencia disímiles, y por lo demás, tienen por encima de todo, un desempeño bien diferente en cuanto al aprovechamiento de las TIC para el impulso de la competitividad y la innovación.

En el Networked Readiness Index (NRI) de 2016² el orden del grupo escogido fue Singapur (1º; 6,0 puntos), EEUU (5º; 5,8), Reino Unido (8º; 5,7), Nueva Zelanda (17º; 5,5), Australia (18º; 5,5), Chile (38º; 4,6), y Argentina (89º; 3,8), mientras que Colombia ocupó el puesto 68 (4,1 puntos). En materia de competencia el IHH de estos mismos países tiene como mejor guarismo los 2630 del Reino Unido, y llama la atención el caso de Nueva Zelanda, con 5000 puntos, pues según noticias de prensa³, la Comisión de Comercio de ese país ha anunciado una revisión del estado de competencia en el mercado móvil para el año entrante, según el Ministro de Comunicaciones, para comprobar si la competencia funciona de manera efectiva.

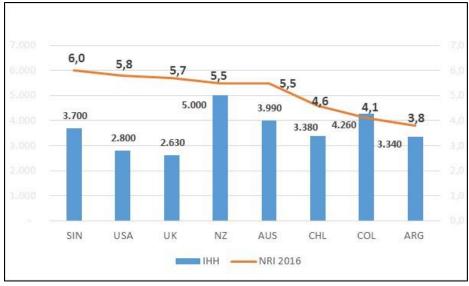


Figura 3. Índice de Herfindahl Hirschman al 2Q de 2017 y puntuación del Networked Readiness Index 2016

Fuentes: IHH, Merril Lynch - Global Wireless Matrix. NRI, World Economic Forum 2016

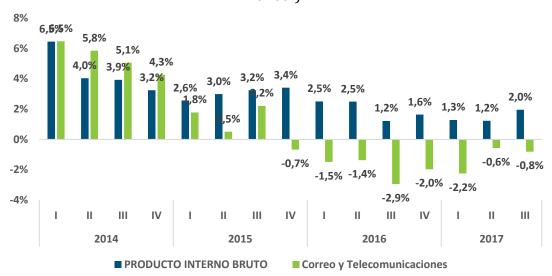
² https://widgets.weforum.org/gitr2016/

³ https://www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2017/08/01/watchdog-to-review-nz-mobile-market/index.html



Sumado a lo anterior, la CRC no puede desconocer la difícil situación económica por la que atraviesa el sector, completando 8 trimestres continuos de decrecimiento. Es necesario que el regulador incorpore una visión amplia al respecto, teniendo en cuenta que la sostenibilidad del sector de telecomunicaciones en Colombia trasciende las tendencias mundiales del comportamiento de estos mercados. Tal como lo afirma la misma Comisión en términos de aspectos regulatorios, el mercado colombiano sigue sus propias dinámicas y por ende, exige que la normatividad se adapte a su realidad. Esto mismo debe ser tenido en cuenta al evaluar el desempeño económico del sector, en donde el marco regulatorio también debe ser un factor fundamental que se ajuste a sus necesidades.

Gráfico 1: Crecimiento del PIB vs PIB de Correo y Telecomunicaciones (variación anual)



Fuente: DANE- Elaboración propia

Gráfico 2: Crecimiento de la rama Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones



Fuente: DANE- Elaboración propia



La situación que muestran los gráficos 1 y 2 es preocupante. En primer lugar, la industria de telecomunicaciones se encuentra decreciendo consistentemente y un cambio repentino en esta tendencia resulta altamente improbable. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que las proyecciones de crecimiento económico para Colombia no superan el 2% para 2017 y el 2,5% para el 2018. Lo anterior indica que una senda de crecimiento más favorable para el sector no provendrá de las condiciones macroeconómicas sobre el consumo público y el consumo de los hogares, que se mantendrán bajas los próximos años y que profundizan la crisis del sector. Sin duda alguna, se requieren entonces planes de choque a nivel regulatorio y normativo que le permitan a la industria liberar recursos para invertir y repuntar en su desempeño.

En segundo lugar, resulta aún más alarmante que, pese al buen comportamiento del subsector de transporte (5%), el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones tenga un modesto crecimiento que apenas alcanza el 0,2%. Esto indica que, si bien el subsector con más peso en esta rama es el de comunicaciones, ni siquiera un comportamiento muy por encima del promedio de la economía por parte de los otros subsectores logra neutralizar la caída de la industria de telecomunicaciones. De esta forma, es evidente que las consecuencias de la crisis del sector impactan gravemente el desempeño del agregado de la economía colombiana.

Las autoridades regulatorias no pueden desconocer que las directrices a las que se encuentra sujeta la actividad económica pueden actuar como un potente catalizador de la inversión, o pueden restringirla a sus niveles más bajos. Por tal motivo, la CRC debe tener en cuenta que su agenda impacta directamente las expectativas del mercado y con ello las decisiones privadas sobre proyectos productivos. Resulta pertinente que la Comisión evalúe su marco regulatorio y cómo este puede contribuir a la reactivación del sector, incorporando también los Análisis de Impacto Normativo de manera generalizada, así como robustos análisis técnicos sobre requerimientos económicos que pesan sobre la industria.

Luego de esta revisión general, a continuación encontrará nuestros comentarios detallados según los ejes que de manera acertada se han propuesto en el texto:

1. Bienestar de Usuarios.

En el análisis del comportamiento de los usuarios debe incluirse el monitoreo a la sustituibilidad de productos tradicionales por los de las OTTs, incluyendo además de los audiovisuales la posible sustitución de voz y SMS. Un análisis de la GSMA y Swiss Economics⁴ evalúa diferentes aproximaciones y propone los DCE (discrete choice experiments); podría incluirse este tipo de mediciones, ya que se necesita una regulación prospectiva, que anticipe tendencias y proponga soluciones que promuevan el desarrollo de los mercados:

⁴ Swiss Economics. Study for GSMA. Competitive Constraints in Converging Mobile Markets. 2017



"In order to analyse competitive constraints of OTT services and WiFi access, we propose to conduct a discrete choice experiment (DCE) which can capture these constraints in a controlled environment. In such an experiment, prices and other attributes are set within the experiment, which avoids both problems of measurement and endogeneity. A choice situation comprises products or product bundles with specific attributes which vary between the different choice situations. A DCE allows for the assessment of multiple dimensions of potential substitutions of OTT services — for example in terms of quality, quantity and access. Thus, a DCE could calculate customers' willingness to pay for mobile services depending on the availability of OTT services and different levels of WiFi access. The willingness to pay can then be used to calculate the price elasticities of demand of mobile services with regard to the available alternatives, which in turn is crucial for the assessment of competition in converging mobile markets."

2. Calidad.

Como lo manifestamos en el pasado mes de septiembre, con ocasión del cuestionario solicitado por la CRC frente a los temas relevantes de la Agenda para 2018, reiteramos la importancia que se incluya la revisión de las condiciones de disponibilidad que se exigen sobre las zonas atendidas a través de proyectos de conectividad desarrollados por el Gobierno Nacional.

Aunque estamos interesados en hacer uso de la red de alta velocidad que fue desplegada en zonas apartadas y de difícil acceso, , en algunos casos los acuerdos de nivel de servicio que los proveedores de estas redes ofrecen están por debajo del requerimiento regulatorio. Esta situación genera un riesgo muy alto de incumplimiento si estas redes llegan a presentar fallas, y por tanto debemos descartar su uso.

Así las cosas y como lo manifestamos en reuniones con la Comisión y a través de Asomovil, se requiere una modificación regulatoria en donde el indicador de disponibilidad que aplique sea aquel pactado por el gobierno nacional en sus proyectos sociales a través de los contratos correspondientes.

Con respecto a la mediciones de percepción de calidad desde el punto de vista de los usuarios, que viene realizando la CRC, de nuevo manifestamos la importancia de que el regulador entregue los datos de las mediciones que realiza, ya que si su intención, como nos ha sido informada, es que hay una mejora en la prestación de los servicios, es necesario que nos permitan identificar en que sitios se presentaron los posibles inconvenientes y las circunstancias y escenarios en que pudieron presentarse. Estas mediciones que realiza la CRC solo representan una muestra de la información que obtenemos los operadores en nuestros sistemas de gestión durante los 7 días de las semana, la 24 horas del día, por lo que es necesario que se advierta a los usuarios cuando se hace referencia a indicadores como llamadas caídas e intentos de acceso de voz, ya que de no realizarse se podría estar generando, no solo confusión a los usuarios sino también un fuerte impacto a la imagen de la compañía e incluso el ingreso de nuevos usuarios. Esto también amerita, por tanto, una



revisión de la utilidad y permanencia de esta medida regulatoria, tratàndose de mediciones distintas, con metodología y consecuencias diferentes, para un mismo indicador

Por otra parte, consideramos pertinente que se incluya dentro de la agenda regulatoria, la revisión de los indicadores de calidad que aplican para el servicio de internet móvil, entre ellos la viabilidad del establecimiento de valores objetivo diferenciales para aquellos sitios atendidos por estaciones base con tecnología satelital, dado que así como existe una afectación para los servicios de voz, y que esto ya se reconoció por la CRC, también se ven afectados los servicios de internet, no solamente por las condiciones inherentes al servicio satelital como disponibilidad de espectro, capacidad, manchas solares, lluvia y demás, sino también porque esta solución se utiliza en sitios alejados, en donde puede ser necesario una mayor cantidad de saltos en los tramos de diseño de red, que se traduce en mayores tiempos de retardo que afectan el indicador. Consideramos que el escenario satelital para el servicio de voz debería ser replicado para el servicio de datos, a través de valores objetivo y zonificación diferencial.

Finalmente, reiteramos lo manifestado a través de los comentarios presentados al régimen de protección de usuarios, en lo relacionado con los reportes de afectación de servicio que se están realizando, de conformidad con lo establecido en la Resolución 5125 de 2017. La empresa viene generando una cantidad exagerada de reportes de afectación del servicio (casi 90 al mes), que en su mayor proporción (cercano al 80%) son generados por factores y agentes ajenos al control de Telefónica, sobre los cuales debe realizarse un reporte adicional a los 5 días y luego un plan de mejora, que para esos casos consideramos no aplican, justamente porque no son responsabilidad de la compañía.

Por tanto, se están enviando más de 250 correos electrónicos, que no solo resultan una carga administrativa para el operador, sino también para el Estado, cuando no solamente debe revisar los que envía Telefónica, sino lo de los demás operadores, lo que claramente resulta desproporcionado e inmanejable para el mismo Ministerio, desviando el verdadero objetivo que entendemos, persigue esta resolución, que es conocer aquellos eventos que efectivamente generaron una interrupción del servicio, atribuible al operador y el plan de mejora que este implemente para superar el impase correspondiente.

Por ello reiteramos la propuesta entregada tanto por Telefónica como a través del gremio Asomovil, en el sentido de eliminar el reporte de fallas que se genera a los 5 días calendario luego de presentarse la afectación, y solo se reporte planes de mejora de aquellos eventos y situaciones atribuibles al operador, a los 15 días que determina la norma.

3. Competitividad y desarrollo.

3.1. Es necesario que la Comisión reconsidere su anuncio de realizar el estudio periódico de impacto del marco regulatorio a fines del año entrante y sólo sobre la normatividad expedida entre 2006 y 2008.



Más allá del simple cumplimiento de un requisito formal, el estudio de impacto del marco regulatorio debería fijarse como objetivo garantizar que los mercados de telecomunicaciones y TV funcionen en beneficio de los consumidores y las empresas, y siguiendo la línea con lo planteado por OFCOM⁵, asegurar que las conclusiones se basan en una evaluación precisa de toda la evidencia disponible.

Para el regulador británico en este tipo de revisiones debe estar articulada la mirada hacia el pasado con los desafíos futuros de las políticas de (i) inversión e innovación para que las firmas ofrezcan una amplia disponibilidad de servicios; (ii) competencia sostenible - y que se encuentren opciones, calidad y precios asequibles; (iii) consumidores empoderados - capaces de aprovechar los mercados competitivos; y (iv) regulación específica solo cuando sea necesario.

Pero estas metas no pueden alcanzarse en Colombia revisando únicamente la normatividad expedida entre 2006 y 2008. En vez de limitarse a este rango de decisiones, que por demás se tomaron hace nueve años, la interpretación de lo dispuesto en el decreto 1078 sobre la necesidad de realizar un estudio de impacto, debería entenderse como la revisión del estado actual del mercado en relación con las normas expedidas durante los últimos años. Este estudio con el nuevo enfoque debería realizarse desde el comienzo del año 2018.

3.2. Es muy necesario y deseable que la CRC se cuestione apartados importantes sobre su visión de la competencia en los mercados, especialmente los de voz y datos móviles. En retrospectiva, pareciera que la Comisión le ha dado prevalencia a un enfoque estructuralista⁶, y se ha centrado en atacar los problemas de dominancia intentando modificar la estructura del mercado móvil, intentando por todos los medios generar una mayor entrada de agentes. Así se pueden leer los esfuerzos que iniciaron con la habilitación general de la Ley 1341 de 2007, y que tienen un caso particular en las consideraciones especiales para los agentes entrantes en la subasta de espectro de 2013, y la revisión a la baja del precio del Roaming Automático Nacional de la resolución CRC 5107 de este año.

En estas dos últimas medidas subyace de forma llamativa la manera persistente cómo la CRC considera a Avantel una firma entrante, siendo que desde el año 2005 la misma entidad resolvió que esta empresa tenía derecho a interconectar sus redes con las demás redes de telecomunicaciones del país. En las normas de RAN este trato privilegiado sin sustento no debe prolongarse más allá de lo ya establecido, y los valores ya decididos no deberían revisarse, de modo que la Comisión debe cumplir

⁵ OFCOM. Strategic Review of Digital Communications. 2015. https://www.ofcom.org.uk/ data/assets/pdf file/0021/63444/digital-comms-review.pdf

⁶ Tarziján J. y Paredes R. Organización Industrial para la Estrategia Empresarial. 2006.



con la cláusula de extinción vigente, pues según lo recordó el documento OCDE (2014), las obligaciones de roaming nacional solo deben permanecer vigentes durante un periodo razonable, de cuatro a seis años.

Esta favorabilidad normativa que no termina le ha permitido a Avantel posicionar ofertas muy agresivas en datos, como se muestra a continuación, apalancados en el alquiler de la red a precios que no recuperan los costos del servicio:

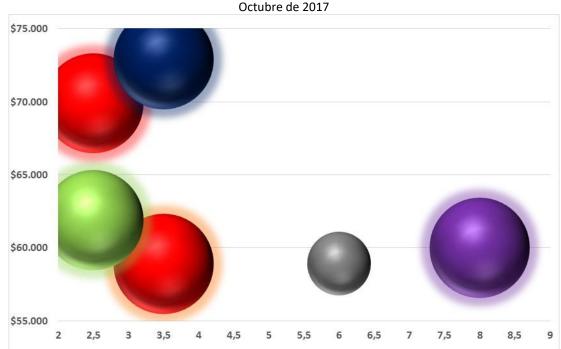


Figura 4. Comparativo pospago individual. Principales planes por operador. Rango de \$50.000 a \$73.000.

Fuente: información pública de operadores

Movistar Claro Tigo ETB Avantel

Notas:

- 1. Eje X cargo fijo mensual. Eje Y, GB en red 4G.
- 2. El sombreado indica que el máximo de minutos es ilimitado. Para ETB corresponde a 400 minutos

Este fomento permanente de la entrada de nuevas firmas ya ha sido cuestionado por la literatura económica; ante el interrogante del número ideal de operadores, se encuentran posturas que señalan que 'Cuatro son pocos y seis son muchos' (Selten); 'Dos son pocos y cuatro son muchos' (Huck et al., 2004); 'Dos son pocos' (Opta, 2006); y '2.5 son suficientes' (Noam, 2006). Con esta documentación en mente la Comisión debería redirigir sus esfuerzos hacia una visión de las Ventajas de



Costos, pues según sus propios análisis de años anteriores mostraron que las economías de escala son una de las razones principales para explicar la dominancia de Claro en el mercado móvil, y de esta manera concentrarse en solucionar este problema.

3.3. La CRC debe retomar las recomendaciones de promoción de la competencia⁷ y de extensión de infraestructura y servicios de comunicaciones⁸ de la OCDE. El país necesita avanzar en la adopción del test de replicabilidad, utilizar la información disponible para monitorear que no se apliquen subsidios cruzados, y evitar el diferencial on net-off net en el mercado corporativo. Mientras que algunas de estas iniciativas presentan un bajo grado de avance, las medidas de carácter general (regulación de OMVs, disminución de cargos de acceso y roaming nacional) no han atacado eficazmente la concentración de Claro.

Más alarmante aun es que ninguno de estos temas han sido abordados en los proyectos centrales de la agenda siendo que deberían estar presenten en el eje de competitividad y desarrollo. Son ítems fundamentales para lograr la sostenibilidad del sector y asegurar los niveles de inversión que requieren las nuevas bandas de espectro y el despliegue de tecnologías 4G y 5G en el mediano plazo.

- 3.4. La aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio debe fortalecerse ya que es un mecanismo que permite evitar la sobre regulación. En tal sentido esperamos un análisis costo beneficio todas las normas expedidas en el combate al hurto de celulares.
- 3.5. Es importante que la Comisión fortalezca de manera eficiente su disponibilidad de información, en conjunto con el Ministerio de TIC, así como los instrumentos para hacer seguimiento a la demanda de servicios de telecomunicaciones.

Sobre el primer punto, solicitamos que la CRC incorpore en el proyecto de simplificación normativa una revisión de los formatos de información que actualmente solicita a los operadores, con el fin de reducir su cantidad y mejorar su calidad. Y aunque debemos responder por gran cantidad de reportes, el sector no cuenta con estadísticas sectoriales confiables, abiertas y en formatos estándar, y a menudo se recurre a creencias y encuestas para tomar decisiones trascendentales. Por ejemplo, no se entiende cómo la Comisión y el MINTIC aún no hacen público el porcentaje de tráfico on net / off net que cursan las redes móviles, siendo que este ítem debe revisarse periódicamente para la toma de decisiones.

⁷ Introducir un test de replicabilidad para evitar subsidios cruzados; imponer la separación funcional de ser necesario; evitar tarifas diferenciales on-net y off-net; eliminar la regulación asimétrica en cargos de acceso; promover la competencia en las subastas de espectro asegurando nuevos entrantes y operadores a menor escala.
⁸ Evitar subsidios cruzados; no imponer una carga en forma de IVA en servicios de telecomunicaciones; reducir la contribución de los operadores al FONTIC, y financiamiento del Fondo por ingresos públicos generales.



También pedimos que se inicie un proyecto para solicitar información a los prestadores de los servicios OTT audiovisuales, para cumplir con la tarea de monitoreo constante de la evolución del mercado que se menciona en este documento de Agenda, buscando decidir a tiempo cuándo se requiere una intervención.

La CRC debería contar con un diagnóstico de amplio espectro de la demanda para todos los servicios de telecomunicaciones, con el cual se aproxime a factores clave como las elasticidades de los consumidores (tanto cruzadas de servicios como elasticidades precio individuales) que permitan tener una visión del mercado y sus prospectivas para mejorar la toma de decisiones.

- 3.6. Aunque la resolución 5255 de 2017 amplió el plazo para la entrada en vigencia del RITEL, no se observa en el cronograma la planificación de la modificación del Reglamento en 2018, que es necesaria para permitirle a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones el acceso y así contribuir al crecimiento económico, en los términos identificados por el Departamento Nacional de Planeación en el estudio de "Impacto Económico del Servicio de Internet de Banda Ancha" realizado en 2017.
- 3.7. Con respecto al proyecto de revisión del régimen de recursos de identificación, del cual se plantea la publicación de la propuesta en el primer trimestre de 2018 y la decisión correspondiente en el tercer trimestre de 2018, consideramos que la Comisión debería ampliar el plazo para tomar una decisión final. La cantidad de temas que se incluyen no es menor y requiere una revisión detallada del impacto que podría causarse en una operación como la de Telefónica, en la que se hace uso de los recursos de numeración geográfica, no geográfica, códigos cortos para mensajes de texto, servicios semiautomáticos, así como el esquema de señalización, marcación y tasación,

En caso de que se requieran ajustes o modificaciones se necesitarían cuantiosas inversiones que no se tienen contempladas, que impactarían de manera directa los sistemas y proceso de la compañía, y que demandan un estudio juicioso de viabilidad y planeación.

De este modo reiteramos lo manifestado en nuestros comentarios al documento de consulta pública que realizó la CRC en 2016, en donde indicamos lo siguiente:

"Cabe mencionar que Telefónica se encuentra en completa disposición para aportar el proceso de revisión que la CRC quiere realizar sobre los Planes Técnicos Básicos, sin embargo también es importante que la Comisión considere un tiempo prudencial



para la revisión y análisis de posibles cambios en la normatividad actual relacionada con estos planes. Reviste toda la importancia del caso que una eventual propuesta de modificación sea analizada con suficiente tiempo, que se cuente con mesas de trabajo técnicas y jurídicas específicas para cada uno de los temas a abordar, que se permita una discusión amplia y suficiente con todos los involucrados, ya que cualquier cambio puede generar altos impactos no solo sobre sobre la operación de nuestras redes, sino a nivel de costos en las inversiones que pudiesen ser necesarias (...)"

- 3.8. Existe incertidumbre sobre la aproximación que pueda tener el proyecto de revisión del régimen de acceso, uso e interconexión de redes, estando pendiente importantes decisiones en el mercado. Si se pretende la facilidad para que los agentes PCAs tengan relaciones de acceso, o la creación de intermediarios adicionales, esperamos un análisis ex ante que revise el impacto sobre los operadores con vocación inversora permanente, y que analice cuidadosamente la reciente experiencia en OMVs pues esta medida no ha traído la cantidad de nuevas firmas que se esperaba. En todo caso, con independencia del modelo de costos aplicado y los esquemas de intermediación que se puedan instaurar, debe garantizarse la adecuada remuneración de las redes instaladas.
- 3.9. Teniendo en cuenta los requerimientos de información sobre Roaming Internacional que la CRC ha hecho llegar a los operadores en el marco de las iniciativas de la CAN, la Comisión debe considerar incluir este tema en la agenda regulatoria. De esta forma, es posible conocer el cronograma establecido para dicha actividad y reducir la incertidumbre asociada al momento en el que se pueda tomar una decisión al respecto. De igual forma, cualquier evaluación prospectiva que esté considerando la CRC en términos de Roaming Internacional debería estar incluida en el documento de agenda regulatoria, obedeciendo a los principios de transparencia y claridad de la información que deben seguir todas las entidades públicas.

4. Innovación

- 4.1. Nos encontramos a la espera del cierre de los proyectos de "Hoja de ruta para la economía digital" y "Medición de indicadores de la economía digital". Sin duda alguna la publicación de estos documentos es fundamental para conocer el avance del entorno digital en el país, y los desarrollos del regulador al respecto.
- 4.2. Falta un tema importante en el objetivo de la CRC de promover el uso y despliegue de infraestructura TIC en función del ecosistema digital. Al respecto, la CRC debería estudiar los problemas de asequibilidad de tecnologías. Tendría que plantearse la elaboración de un informe de la brecha digital en Colombia donde se pueda identificar el alcance de la regulación para fomentar la competencia, el diseño de



políticas de inclusión digital y definir la política regulatoria que tienda a fomentar la inversión para el cierre de esta brecha.

4.3. La línea de tendencias regulatorias para la Economía Digital se enmarca en el cronograma dentro de Innovación (aunque el documento la menciona en Competitividad y desarrollo), pero no es clara pues no define si se va a realizar un análisis, estudio o revisión del esquema regulatorio.

Aquí la CRC debería seguir los pasos del IFT mexicano, y realizar un estudio que incluya el impacto de servicios OTT en las redes de los proveedores de servicios de Internet, las tendencias internacionales, y alternativas regulatorias donde se identifiquen los beneficios y riesgos para los diversos agentes económicos como los ISPs, proveedores de OTT, usuarios finales, gobierno y desarrolladores de equipo entre otros. Esta labor se adelantaría con el fin de regular apropiadamente en un entorno de convergencia, buscando nivelar el campo de juego entre los distintos agentes del mercado, en un entorno de neutralidad tecnológica que fomente la sana competencia en el sector.

Los plazos propuestos para el 3Q de 2018 y luego otra actividad continua en el 2Q 2019 son tardíos. Debería evaluarse la posibilidad de adelantar el estudio durante todo el año 2018 para que el resultado sea un reflejo integral del ecosistema digital.

También es importante recordar un análisis publicado recientemente por la Comisión en el cual, a través de encuestas, se concluyó que no existe sustituibilidad entre servicios de televisión y plataformas de video. Como ya se señaló, la adopción reciente de encuestas para tomar decisiones de política pública no plantea la rigurosidad técnica que un asunto de tal magnitud requiere, en menoscabo del desarrollo de los mercados y minando la confianza en las decisiones del regulador.

A su vez, es importante insistir en que la Comisión no debe esperar a que la adopción de nuevas tecnologías plantee un mayor reto para la estructura de los mercados y para la misma Comisión. La experiencia internacional y el comportamiento actual de los mercados nacionales de telecomunicaciones le permiten al regulador empezar a adoptar medidas para prevenir los desequilibrios entre antiguos y nuevos jugadores.

Esperamos que este proyecto evidencie los problemas de sostenibilidad en el largo plazo de no tomarse las medidas adecuadas a tiempo, según lo reconoce la propia CRC:

"Las características descritas han llevado a cambios de mercado en donde las OTT en general ofrecen servicios similares a los ofrecidos por sus contrapartes del mundo real. Sin embargo, a pesar de ofrecer servicios que muchos usuarios perciben como



altamente sustitutos a los ofrecidos por los OTT, las empresas del mundo físico son sujetas a un conjunto de regulaciones que por lo general son más exigentes que aquellas a las que se enfrentan los OTT. Por ejemplo, los operadores tradicionales de telecomunicaciones deben incurrir en costos del despliegue de infraestructura, costos de licenciamiento y cumplir con otras obligaciones en términos de calidad. Sus contrapartes OTT, en la mayoría de los casos, no están obligadas a incurrir en dichos costos".

Por último, reconocemos el esfuerzo de la CRC por proponer estos proyectos relacionados con los OTTs, y realizar análisis en detalle para construir una visión prospectiva, aunque en el corto plazo lo urgente es corregir las fallas de mercado originadas por la dominancia de Claro.

En todo caso, es importante que la CRC revise el entorno competitivo del mercado con los servicios prestados por los PRST y los OTT para de acuerdo con sus facultades expresas de la Ley 1341 de 2009, frente a los PRST pueda equiparar las cargas y equilibrar el mercado promoviendo una desregularización equiparable a las OTT. Igualmente, es necesario que esos análisis de competencia de estos mercados se materialicen en medidas que resulten efectivas para los PRST y estudios y soportes técnicos que permitan al Mintic expedir políticas claras y equitativas para el desarrollo del sector TIC.

4.4. La línea de Retos de la definición de mercados en la Economía Digital parece desarticulada de las demás actividades. Dentro del estudio integral del ecosistema digital se puede incluir a las plataformas de dos lados como un agente de la economía digital, por lo que se debe realizar en forma articulada con este, si no dentro del mismo estudio.

Cordial saludo,

NATALIA GUERRA CAICEDO

Directora de Regulación Telefónica Colombia