

Bogotá D.C., 17 de noviembre de 2020

DRRI 189/2020
CECO AC030

Doctor
CARLOS LUGO SILVA
DIRECTOR EJECUTIVO
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59 A bis No. 5 - 53
Ciudad

Asunto: *Comentarios de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. al proyecto de Agenda Regulatoria CRC 2021-2022*

Respetado doctor Lugo,

Por medio de la presente comunicación, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (en adelante ETB) presenta oportunamente sus comentarios sobre el proyecto de Agenda Regulatoria publicado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante CRC), el cual pretende dar a conocer y discutir las acciones de regulación que adelantará la entidad durante el período 2021-2022.

Antes de abordar las iniciativas específicas planteadas por la CRC en el proyecto, es preciso traer a colación que estamos presenciando un panorama económico sin precedentes en la historia de Colombia y del mundo, bajo el cual, todos los retos públicos cambiaron y requerirán de una agenda transversal y transformacional que permita no solo revertir los efectos económicos negativos, sino también impulsar al país hacia un desarrollo acelerado de la cuarta revolución industrial.

De acuerdo con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la economía mundial experimentará su mayor caída desde la Segunda Guerra Mundial y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita disminuirá en el 90% de los países, en un proceso sincrónico sin precedentes.

Según estimaciones del FMI, a junio de 2020, ahondaron los efectos negativos que llevarán a que el crecimiento mundial se proyecte en $-4,9\%$ en 2020¹. Por su parte, para el Banco Mundial las proyecciones pronostican una contracción del $5,2\%$ en el PIB mundial en 2020. Para la CEPAL, durante 2020 el PIB mundial se reducirá un $5,2\%$ y la caída será del $7,0\%$ en las economías desarrolladas y del $1,6\%$ en las economías emergentes².

¹ FMI (2020) "Actualización de las perspectivas de la economía mundial". Junio de 2020.

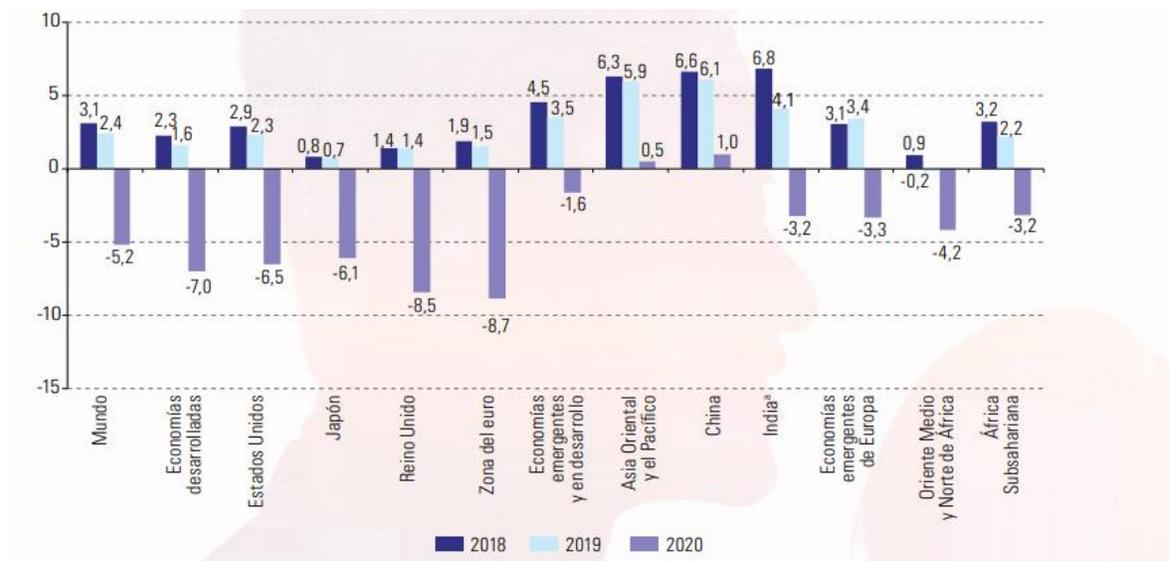
² CEPAL (2020). "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones". 15 de julio de 2020.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf
07-07.7-F-020-v.6

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

Carrera 8 No 20 – 70 Piso 1 Oficina de Correspondencia ETB
 Código Postal: 110311
 Conmutador: 242 2000

Gráfica 1. Tasa de crecimiento del PIB, 2018, 2019 y proyecciones para 2020



Fuente: CEPAL (2020)

En efecto, la CEPAL proyecta, para el conjunto de la región, una caída promedio del PIB del 9,1% en 2020, con disminuciones del 9,4% en América del Sur, el 8,4% en Centroamérica y México, y el 7,9% en el Caribe. Tal y como lo manifiesta este organismo internacional, la caída de la actividad económica se traducirá en una caída del PIB per cápita regional del 9,9%, lo que conllevará a que, al cierre de 2020, el nivel del PIB per cápita de América Latina y el Caribe sea similar al observado en 2010. Las proyecciones del Banco Mundial estiman una caída para la región del 7,2%, y esperan que la normalización de las condiciones internas y mundiales permitan que el crecimiento regional se recupere al 2,8% en 2021³.

Para el caso de Colombia, las proyecciones de los organismos internacionales estiman una caída para el 2020 del 2.4% según el FMI⁴, 4.9% para el Banco Mundial⁵ y 5.6% según la CEPAL⁶.

³ Banco Mundial (2020). “Prospectivas Económicas Globales”. Junio 2020.
<http://pubdocs.worldbank.org/en/657071588788309322/Global-Economic-Prospects-June-2020-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>

⁴ Valora Analitik (2020) <https://www.valoraanalitik.com/2020/06/24/fmi-am-rica-latina-ser-la-de-peor-crecimiento-econ-mico-en-2021/>

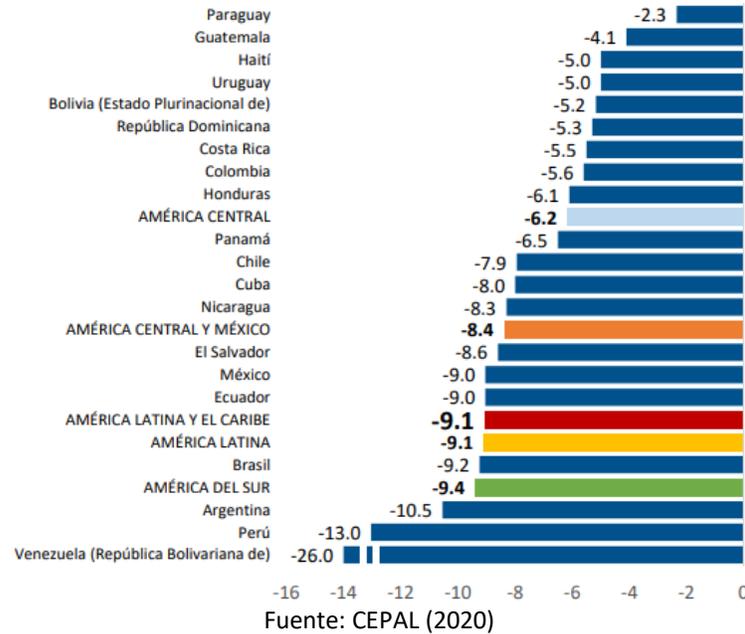
⁵ Banco Mundial et al.

⁶ Cepal et.al.

07-07.7-F-020-v.6

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

Gráfica 2. América Latina: CEPAL Proyección de la tasa de variación del PIB, 2020



Si bien los servicios de telecomunicaciones han sido vitales para sostener la economía durante el periodo de confinamiento ordenado por el gobierno nacional para hacer frente a la pandemia, el impacto en la economía también tendrá un impacto negativo en las finanzas de los operadores de telecomunicaciones, pues hay un factor que adquiere preponderancia como lo es el aumento significativo de la cartera, como consecuencia del incremento en el índice de desempleo y el efecto que esto tiene en el poder adquisitivo de los usuarios.

Por lo tanto, el año 2020 debe ser el punto de partida para impulsar una agenda regulatoria que impulse y fomente la reactivación económica. En otras palabras, la CRC debe enfocar sus esfuerzos en el desarrollo de iniciativas que resuelvan los problemas del sector y contribuyan a la atención de las necesidades más urgentes del país: el cierre de la brecha de conectividad y la transformación digital de la economía. Aunado a lo anterior, es fundamental que la CRC adopte medidas tendientes a fomentar la sana competencia en el sector, para lo cual resulta imprescindible la declaratoria de la posición de dominio del operador líder y la implementación de medidas que garanticen la concurrencia de múltiples jugadores en el mercado.

Expuestos estos comentarios generales, a continuación, remitimos comentarios específicos frente a las nueve (9) iniciativas que ETB considera cruciales para desarrollar durante el periodo 2021 y 2022:

1. Revisión de la Resolución CRC 5107 de 2017

En el marco de este proyecto regulatorio, es fundamental que la CRC equipare las condiciones de remuneración de RAN y el valor mayorista que deben pagar los OMR a los OMR para proveer su servicio, dado que, como lo ha definido la CRC, ambos modelos de acceso pertenecen al mismo mercado mayorista de acceso y originación móvil. Por lo tanto, no existe

Carrera 8 No 20 – 70 Piso 1 Oficina de Correspondencia ETB
 Código Postal: 110311
 Conmutador: 242 2000

ningún sustento para que en la actualidad la remuneración de RAN sea mayor a la prevista para los OMV, especialmente considerando que ambos acceden a las redes de otros operadores en las mismas condiciones, siendo la única diferencia el hecho de que los OMV no están obligados a realizar ningún tipo de inversión de infraestructura.

Aunado a lo anterior, como bien lo identificó la CRC como el problema a resolver con este proyecto regulatorio, en la actualidad *“las condiciones de remuneración para el uso del RAN por parte de los operadores establecidos no reflejan las dinámicas actuales de los mercados móviles”*, pues están entre un 15% y 55% por encima de las tarifas minoristas. En consecuencia, los proveedores que hacen uso de RAN se encuentran ante una imposibilidad de replicar las ofertas de voz móvil de los grandes operadores, aspecto que no solo incide de manera directa en el bienestar de los usuarios al crear una barrera competitiva, sino que, además, refuerza la concentración del mercado.

Por los motivos expuestos, resulta imperioso que las decisiones de la CRC sobre esta materia sean adoptadas en el menor tiempo posible y en todo caso antes de finalizar el primer semestre de 2021. Al respecto, ETB reitera que las alternativas de intervención regulatoria que contribuirían con mayor efectividad a reducir o eliminar las causas del problema identificado, serían las siguientes

Clasificación	Alternativa para RAN de Voz Móvil
Primera alternativa de mayor efectividad	Que los PRSTM que no tienen desplegadas redes 2G o 3G puedan acceder a las redes de 2G y 3G de los otros operadores a través de la modalidad de Operación Móvil Virtual en lugar de hacerlo por medio del acceso RAN.
Segunda alternativa de mayor efectividad	Alternativa V5: Acelerar la senda y Aplicar valores regulados en los municipios donde el PRO no tenga cobertura 2G/3G.
Tercera alternativa de mayor efectividad	Alternativa V4: Acelerar la senda y Mantener la regla de aplicación de valores regulados en municipios en los que el PRO tenga tres (3) o menos sectores de estación base ⁷ .

Finalmente, si bien en el proyecto de agenda regulatoria objeto de estos comentarios la CRC manifiesta que la regulación general de RAN se expedirá durante el primer trimestre de 2021, luego cuando presenta la iniciativa denominada *“Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista de Voz Saliente Móvil”*, relacionada con las Resoluciones 5107 y 5108 de 2017, la CRC plantea que se presentará una propuesta regulatoria en el cuarto trimestre del 2021. Por lo tanto, es necesario que la CRC precise que el proyecto regulatorio de RAN tendrá su propio tiempo y será culminado en el primer trimestre de 2021, y que la segunda iniciativa se enfocará en la revisión de la Resolución 5108.

⁷ Esta regla debe analizarse con los efectos que puede tener la migración de redes.
 07-07.7-F-020-v.6
*“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.*

2. Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista de Voz Saliente Móvil

En la descripción de esta iniciativa la CRC señala que serán revisadas las Resoluciones CRC 5107 y 5108 de 2017, en las cuales se establecieron respectivamente las condiciones de remuneración por el acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional, y los valores de cargos de acceso a redes móviles. La Comisión señala que, en ambos casos, se definieron sendas con horizonte de tiempo de seis años en relación con la remuneración para el servicio de voz y datos, correspondientes al periodo comprendido entre 2017 y 2022. Sin embargo, se debe precisar que la senda fue definida para la remuneración del RAN tanto de voz como de datos (Resolución 5107) y que, en el caso de los cargos de acceso, se definió un único valor (Resolución 5108).

Por otro lado, es necesario reevaluar la definición regulatoria de OMV a una más dinámica como aquel que teniendo licencia de espectro o no, alquila infraestructura o acuerda diversas formas de compartición de la red con un OMR siempre que no posea una red de acceso propia para determinado(s) servicio(s) o tecnología(s), pues esto permite que se creen diversas formas de compartición que podrían apalancar la innovación del sector, ya que pues optar por diversas funcionalidades en la red anfitriona.

Finalmente, como se indicó arriba, es fundamental que la CRC equipare las condiciones de remuneración de RAN y el valor mayorista que deben pagar los OMV a los OMR para proveer su servicio. En la actualidad, la regulación de acceso de los OMV es significativamente más beneficiosa que la aplicable a los usuarios del RAN, ambos actuando en igual mercado según las mismas resoluciones lo refieren. Esto es, dentro de un mismo mercado, se discrimina un servicio en beneficio de otro, lo cual genera como ya se ha mencionado, dificultades competitivas y jurídicas dentro del mismo mercado. Especialmente en el contexto del desplome de los precios minoristas de voz. Así las cosas, o bien hubo un cambio sustantivo del mercado referido que amerita revisar, o bien no hubo tal cambio y las Resoluciones 5107 y 5108 tuvieron fundamentos desacertados al momento de su expedición.

3. Digitalización del Régimen de Protección a Usuarios

ETB insiste en la importancia de que, en el marco de este proyecto, la CRC permita la virtualización de las obligaciones de los PRST como mecanismo contundente para promover el uso eficiente de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las interacciones entre los usuarios y los operadores. En efecto, establecer la posibilidad de que los operadores digitalicen las interacciones y la atención de los usuarios, sin insistir en obligaciones como la de contar con medios presenciales de atención o el envío físico de documentos, llevaría necesariamente al uso y apropiación de las TIC por parte de los usuarios; cumpliendo así a cabalidad los objetivos específicos del proyecto.

En el mismo sentido, según un estudio publicado por la consultora McKinsey, una de las claves de éxito en la reactivación de los negocios y el futuro de estos durante la situación del Covid-19, desde el caso de China, ha sido la incidencia de la digitalización de los negocios, desde el desarrollo de planes de transformación de su operación, hasta soluciones orientadas al ofrecimiento de productos al cliente en lo digital. Por lo tanto, en el escenario de reactivación

Carrera 8 No 20 – 70 Piso 1 Oficina de Correspondencia ETB
Código Postal: 110311
Conmutador: 242 2000

económica, resulta fundamental que el sector TIC lidere la transformación digital y ofrezca soluciones virtuales a los usuarios.

Ahora bien, para la modificación de los artículos del régimen actual, la CRC debe adoptar la segunda de las alternativas de intervención regulatoria contempladas en el análisis de impacto normativo, es esto, “*establecer la posibilidad en cabeza de los operadores de migrar algunas de sus interacciones a la digitalización*”, más no la obligación de llevar a cabo dicha migración en un momento determinada. Esta alternativa permitirá a cada operador migrar hacia la digitalización de manera gradual, observando criterios como su propia capacidad de inversión, sus objetivos comerciales, y respetando la posibilidad de priorizar la digitalización de los trámites que cada uno considere más relevantes para la atención de sus usuarios. Esto último permitirá, además, que los operadores compitan entre ellos con base en la calidad en la atención brindada al usuario.

Por otro lado, en la medida en que dentro del alcance de este proyecto se prevé realizar una revisión integral del actual Régimen de Protección a Usuarios de Servicios de Comunicaciones, ETB pone de presente los siguientes aspectos a ser evaluados por la CRC:

i. Procesos de migración tecnológica

El actual RPU prevé algunas disposiciones que no permiten llevar a cabo procesos de migración tecnológica que garanticen la recuperación de la inversión, puesto que dentro del mismo se desconoce la necesidad de sustitución de cableado de cobre por el de fibra al punto de propender por el mantenimiento de la red antigua. Lo que no se compagina con el esfuerzo que realiza el operador inversor.

Estas barreras regulatorias obstaculizan o al menos retrasan los procesos de migración tecnológica de cobre a fibra óptica que vienen adelantando los operadores con miras a modernizar las redes y ofrecer a los usuarios servicios con mejor calidad, que satisfagan las necesidades crecientes de conectividad y mayores anchos de banda para navegar.

En tal sentido, de manera respetuosa se solicita a la CRC revisar la manera en que se pueden realizar procesos migratorios en los que la modificación del plan por razones de actualización tecnológica permita el cobro de una tarifa acorde a la inversión en la nueva tecnología.

ii. Alternativa regulatoria para la actualización del titular del servicio, en los casos en los que no es posible realizar una cesión del contrato

En el RPU actual, el único mecanismo previsto para realizar el cambio o actualización del titular del servicio de comunicaciones es la cesión del contrato. Esta figura jurídica, sin embargo, no resulta aplicable a todos los escenarios que se presentan en la realidad. Al respecto, es preciso recordar que anteriormente los servicios de telecomunicaciones pertenecían a la categoría de servicios públicos domiciliarios, sujetos a lo previsto en la Ley 142 de 1994, por lo que la titularidad del servicio estaba en cabeza del dueño del predio en el que éste se encontraba instalado.

Con la expedición de la Ley 1341 de 2009, el servicio de telefonía dejó de ser un servicio público domiciliario y, en consecuencia, a partir de ese momento se considera que el titular del

Carrera 8 No 20 – 70 Piso 1 Oficina de Correspondencia ETB
 Código Postal: 110311
 Conmutador: 242 2000

servicio es el usuario que suscribe el contrato y no tiene ninguna relación con el propietario del predio.

Como consecuencia de esa transición, operadores antiguos como ETB que lleva 136 años en el mercado, evidencian en la actualidad muchos casos en los que el usuario que usa y paga el servicio, no es titular de este y ni siquiera conoce a dicha persona. Esto deja al usuario en una situación en la que no se le permite solicitar cambios de plan, suspensiones del servicio o terminación de contrato, en la medida que no figura como titular del servicio y no es posible realizar en una cesión.

Teniendo en cuenta lo anterior, ETB solicita a la CRC el planteamiento de una alternativa regulatoria para los usuarios que se encuentran en esta situación y quieran figurar como titulares de los servicios que usan y pagan mensualmente.

iii. Revisión de los artículos 2.1.24.3, 2.1.24.6 y 2.1.24.9 relacionados con la forma de envío y notificación de las respuestas a las PQR

El RPU actual establece que las respuestas a las PQR deben ser enviadas a los usuarios a través del mismo medio por el que fueron interpuestas. Sin embargo, bajo el objetivo de digitalizar las interacciones con los usuarios, es necesaria una modificación que permita el uso generalizado de canales digitales para enviar la respuesta a las PQR, como regla general, siendo la excepción el uso de medios físicos.

Así pues, ETB presenta la siguiente propuesta de modificación de los artículos referidos:

“ARTÍCULO 2.1.24.3. RESPUESTA A LA PQR, ENVÍO Y NOTIFICACIÓN. *El operador resolverá⁸ la PQR (Petición, Queja/Reclamo o recurso) dentro de los 15 días hábiles siguientes a su presentación, ~~a través del mismo medio de atención por el cual fue presentada por el usuario, a menos que este decida que quiere recibirla por otro medio distinto~~ y enviará la respuesta al usuario a través de correo electrónico, mensajes de texto, o cualquier otro medio digital que garantice la entrega de la respuesta al usuario, sin que se requieran trámites o requisitos adicionales para que el usuario se entienda notificado. En caso de que no sea posible realizar la entrega a través de un medio digital, la respuesta a la PQR podrá enviarse por medios físicos a través de cualquier servicio postal autorizado para el efecto, caso en el cual tampoco se requerirán trámites o requisitos adicionales para surtir la notificación al usuario.*

En caso de que el operador requiera practicar pruebas, le comunicará esta situación al usuario, argumentando las razones por las cuales se requieren practicar, caso en el cual tendrá quince (15) días, hábiles adicionales, para ~~dar respuesta a~~ resolver la PQR.

Si el ~~usuario no recibe respuesta~~ operador no resuelve la PQR dentro de este término, se entiende que la PQR ha sido resuelta a su favor (esto se llama Silencio Administrativo Positivo). Ocurrido lo anterior, el operador debe hacer efectivo lo que el usuario ha solicitado dentro de

⁸ Se debe tener en cuenta que el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, establece que el plazo de quince (15) días hábiles se prevé para resolver la PQR:

“ARTÍCULO 54. RECURSOS. Proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice el proveedor de servicios. El recurso de apelación lo resolverá la autoridad que ejerza inspección, vigilancia y control en materia de usuarios. Las solicitudes de los usuarios, así como los recursos de reposición y apelación, deberán **resolverse** dentro de los **quince (15) días hábiles siguientes a su recibo por el proveedor**, o su interposición o recibo en la autoridad que ejerza inspección, vigilancia y control, respectivamente. (...)”

07-07.7-F-020-v.6

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

las 72 horas siguientes. Sin embargo, el usuario puede exigir de inmediato que el operador haga efectivo los efectos de dicho silencio.”

ARTÍCULO 2.1.24.6. CONTENIDO DE LAS DECISIONES. *Cuando un operador resuelva una PQR (petición, queja/ reclamo o recurso), la decisión deberá contener:*

- a) El resumen de los hechos en que se soporta la PQR;*
- b) La descripción de las acciones adelantadas por el operador para verificar los hechos presentados por el usuario;*
- c) Las razones jurídicas, técnicas o económicas en que se apoya su decisión;*
- d) Si procede recurso y el plazo que tiene para presentarlo.*

*La decisión del operador en relación con la PQR, le será **enviada y notificada conforme lo establecido en el artículo 2.1.24.3. de la presente resolución.** ~~notificada al usuario a través del mismo medio por el cual presentó la PQR, salvo que este indique al operador que desea ser notificado a través de un medio distinto o por imposibilidad técnica deba ser notificado a través de correo electrónico, si el operador cuenta con esta información del usuario; en caso contrario será enviada a través de medio físico.~~*

ARTÍCULO 2.1.24.9. PQR TRASLADADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL. *Los operadores deberán recibir, atender, tramitar y responder todas las PQR (petición, queja/ reclamo o recurso) que les sean trasladadas por parte del Gobierno nacional, las cuales serán respondidas directamente al respectivo usuario **conforme lo establecido en el artículo 2.1.24.3. de la presente resolución.** ~~a través del mismo medio utilizado por este para la presentación de la PQR, bien sea físico o electrónico, en este último caso a través del correo electrónico suministrado como dirección de notificación. Lo anterior de conformidad con los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o aquella norma que la modifique o sustituya.~~*

4. Medición de calidad como dimensión de la competencia (iniciativa 4.3.2) y Revisión de las metodologías para la medición de parámetros de calidad de servicios móviles – Fase II (iniciativa 4.3.4)

En la descripción de la iniciativa de Medición de calidad como dimensión de la competencia, la CRC propone dar continuidad a las actividades que se vienen desarrollando en materia de calidad de los servicios de comunicaciones, desde dos perspectivas: i) la medición de calidad de la experiencia del usuario (QoE), a través de indicadores y métricas objetivas y cuantitativas, y ii) la medición de percepción de la calidad, mediante la realización de encuestas a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

A juicio de ETB, no es razonable mantener ambos modelos de medición de calidad de los servicios de comunicaciones en simultánea. En ese sentido, la CRC debe determinar si mantiene la exigencia del cumplimiento de parámetros objetivos de calidad por parte de los operadores, o si, por el contrario, empodera a los usuarios mediante metodologías que busquen conocer y medir su percepción.

La segunda alternativa resulta, a todas luces, la más conveniente para el sector en la medida que generaría un escenario de autorregulación, donde los operadores buscarían permanentemente mejorar la calidad de sus servicios como estrategia para competir y ganar participación de mercado. Los usuarios, por su parte, estarían en capacidad de realizar una comparación óptima de los resultados entre proveedores, basados en su propia experiencia y

Carrera 8 No 20 – 70 Piso 1 Oficina de Correspondencia ETB
Código Postal: 110311
Conmutador: 242 2000

la de otros usuarios, y estarían empoderados para *sancionar* a su operador, al cambiarse a otro que ofrezca servicios con mayor calidad.

En línea con lo anterior, frente a la iniciativa de Revisión de las metodologías para la medición de parámetros de medición de parámetros de calidad de servicios móviles, ETB propone la adopción de una metodología que refleje de una manera más cercana la experiencia del usuario que usa el servicio. Para el caso de servicios móviles, esta metodología podría consistir en un monitoreo basado en la recolección de información a partir de varias aplicaciones móviles, tales como Ookla Speed Test, Tulela, Open Signal, entre otras, dando prevalencia a aquellas que tienen varios servidores en el mundo y se puedan conectar a un nodo que se encuentre más cerca del usuario, haciendo la medición simultánea en varias aplicaciones para evitar que un servidor saturado refleje una medición errónea y, utilizando el mismo número de dispositivos en cada una de las pruebas para que el ancho de banda se valide y se reparta de manera similar.

Como se observa, la propuesta se aleja de la metodología de simulación de usuarios, sobre la que se han presentado inconvenientes de tipo logístico y técnico, pues se requiere la adquisición de equipos que permitan generar la emulación y, estos a su vez, deben ser trasladados a las zonas donde se realizan las mediciones, lo que implica instalaciones y desinstalaciones constantes, problemas para el ingreso de equipos a los sitios, la adecuación y resolución de las fallas que se pueden presentar con las sondas de medición. Esto a su vez retrasa el cronograma de pruebas, el cual también se ve impactado por la problemática derivada de la elección de los sitios que se debe realizar de manera coordinada y consensuada entre proveedores.

Desde el punto de vista técnico, en la metodología de simulación se ha evidenciado que se presentan degradaciones en la medición por problemas de cobertura y propagación del RF en algunos de los puntos de medición, lo que ha llevado a que se realicen pruebas en puntos donde los operadores no tienen cobertura. Por tanto, se generan resultados que no son acordes, pues en estas situaciones también incide el diseño de la arquitectura de red, luego el resultado no implica que el servicio sea deficiente, a lo que se adiciona las dificultades técnicas propias de los equipos de medición.

En ese orden de ideas, la propuesta de ETB plantea varias ventajas, pues no sólo permite optimizar las inversiones que se requieren para los equipos de pruebas, sino que permite acceder a un mundo más amplio de usuarios sin necesidad de utilizar recursos de red exclusivos.

Por último, es preciso anotar que, en el Plan de Transición a Nuevas Tecnologías publicado por MinTIC en el mes de junio de 2020, se estableció como línea de acción el desarrollo e implementación de una flexibilización regulatoria para facilitar el desmonte zonificado de redes 2G. En ese sentido, a partir del 2020, y hasta el segundo trimestre de 2021, el MinTIC y la CRC deben adelantar los análisis necesarios con miras a establecer las condiciones para la flexibilización regulatoria. Sin embargo, esta actividad no quedó incluida en el proyecto de Agenda Regulatoria de la CRC para el período 2021-2022. También es fundamental que dentro de las acciones que se adelanten en este aspecto se tenga en cuenta que la fibra óptica también hace parte del proceso de transformación de las redes para la prestación de servicios de comunicaciones y ocupa un papel preponderante en el cierre de la brecha digital del país,

por lo que se hace necesario que se dé una articulación entre las políticas públicas, incluidas las regulatorias, que generen acciones e incentivos para que la migración a nuevas tecnologías no sólo involucre los servicios móviles, sobre todo para remover las barreras económicas, técnicas e incluso regulatorias que se presentan en el despliegue de fibra.

5. Régimen de acceso, uso e interconexión

ETB solicita nuevamente que, en el marco de este proyecto regulatorio, la CRC revise el mecanismo de remuneración Sender Keeps All (SKA), de tal forma que permita la identificación de tráficos asimétricos para el tráfico local - local, tal como se encuentra establecido para el tráfico móvil - móvil.

Como es sabido, el SKA es un método de remuneración de redes por compensación de cargos de interconexión entre operadores, por lo que solo extingue las obligaciones recíprocas de los proveedores en la medida que dichas obligaciones sean concurrentes y homogéneas. Cuando existe asimetría en el tráfico entre las redes, como en efecto ocurre en el tráfico local – local, no hay concurrencia de obligaciones, pues se genera el proveedor que recibe mayor cantidad de tráfico debe asumir unos costos extra por el uso de su red que no son remunerados. Por tanto, la obligación de remuneración de la red, estipulada por la CRC en la Resolución 5826 de 2019, se encuentra insoluble por parte del proveedor que envía la mayor cantidad de tráfico.

El método de remuneración SKA se debe aplicar conforme a las normas andinas y los estudios regulatorios sobre la materia. Al respecto, varios estudios han concluido que el SKA es un método de remuneración eficiente, siempre y cuando se cumplan las condiciones de simetría de tráfico y similitud entre los costos eficientes de la red de los operadores interconectados.

Por su parte, las normas andinas disponen que el acceso y uso de las interconexiones deben ser remunerados en su totalidad. Por tanto, el método de remuneración de redes, pactado por las partes o impuesto por la autoridad regulatoria, debe permitir a los proveedores cubrir el costo para proveer la interconexión, percibir un margen de utilidad razonable por la prestación del servicio de interconexión, y adicionalmente cubrir los costos comunes para poder ejecutar el servicio de interconexión.

Puntualmente el artículo 25 de la Resolución CAN 432 de 2000, establece que en las comunicaciones entre usuarios (abonados) de diferentes proveedores cuyas redes se encuentran interconectadas, es obligación del proveedor que factura la comunicación, descontar en la liquidación de cuentas lo correspondiente a sus cargos de interconexión. El descuento de los cargos de interconexión tiene por objeto el pago del servicio de interconexión al otro proveedor de telecomunicaciones donde se origina la llamada. En consecuencia, cuando hay asimetría en el tráfico entre las redes y costos de red diferentes, el método SKA es ineficiente para la parte que recibe el mayor tráfico, en la medida en que asume los costos, mientras que el proveedor que envía el tráfico se queda con los ingresos.

Así, cuando hay asimetría en el tráfico entrante y saliente, no hay remuneración plena del servicio de telecomunicaciones prestado por el proveedor que recibe mayor tráfico, pues habría una parte del servicio que no está siendo facturado ni remunerado.

El mantener el tráfico local -local con el sistema SKA sin identificación del tráfico asimétrico genera, por lo menos, las siguientes afectaciones:

- Desequilibrio en materia costos de Operación y Mantenimiento para garantizar la terminación adecuada de este tipo de tráfico asimétrico
- Incentiva el enrutamiento de tráfico que tienen una naturaleza de llamada diferente. Por ejemplo, el tráfico de Larga Distancia por rutas de tráfico local-local, en la medida que estas rutas no tienen remuneración, lo que incrementa el fraude, con el agravante que es muy complejo obtener las pruebas respectivas.

A nivel de ilustración presentamos a continuación la cantidad de minutos que terminan y se originan en la RTPBCL/LE de ETB donde se evidencian las asimetrías de tráfico durante los años 2019 y 2020 con corte mes de julio:

Minutos Local - Local

Año	Mes	ENTRANTE A ETB	SALIENTE DE ETB	Asimetría
2019	ene/2019	87.138.665	65.778.735	32%
	feb/2019	83.757.684	63.963.826	31%
	mar/2019	97.077.117	67.121.621	45%
	abr/2019	92.270.342	62.543.940	48%
	may/2019	98.283.122	65.586.021	50%
	jun/2019	87.907.293	57.592.578	53%
	jul/2019	96.417.452	62.891.370	53%
	ago/2019	88.713.491	57.167.387	55%
	sep/2019	84.989.377	55.263.716	54%
	oct/2019	85.041.914	55.927.930	52%
	nov/2019	79.152.544	52.349.075	51%
	dic/2019	72.727.148	47.820.757	52%
2020	ene/2020	79.970.306	50.820.188	57%
	feb/2020	77.478.263	50.094.635	55%
	mar/2020	88.235.272	56.138.966	57%
	abr/2020	88.439.638	53.930.781	64%
	may/2020	89.397.043	56.506.344	58%
	jun/2020	83.332.501	53.045.537	57%
	jul/2020	90.927.813	57.018.110	59%

Finalmente, entendemos que la CRC presentará al sector una propuesta regulatoria sobre este tema durante el primer trimestre de 2021. Sin embargo, consideramos que la propuesta debería ser presentar durante la primera mitad del trimestre, dado que en la agenda regulatoria pasada se tenía prevista esta actividad para el primer trimestre del año 2020.

6. Aplazamiento o eliminación del nuevo esquema de marcación de números fijos – Comité Técnico de Seguimiento de Numeración

En el marco de la reactivación económica tras la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, la CRC debe evaluar el aplazamiento o incluso la eliminación definitiva de la implementación del nuevo esquema de marcación de números fijos. En este aspecto es necesario preguntar a la Comisión si ya se socializó con el Ministerio de Industria Comercio y Turismo y con sus gremios asociados los efectos de la adopción del nuevo plan de numeración, pues de no haberse realizado sí es importante que se efectúe puesto que en las condiciones económicas actuales esta implementación podría generar una afectación grave para el comercio, en la medida que el cambio en la forma de marcar supondrá una dificultad para que los usuarios contacten a los comercios a través de los números a los que

tradicionalmente los han contactado. Para contrarrestar este efecto adverso, los comerciantes tendrán que realizar altas inversiones en publicidad, con el objeto de informar y educar a sus clientes y proveedores sobre el cambio en sus números fijos de atención. Lo anterior, aunado a los costos que deberán asumir esos comerciantes para realizar las adecuaciones que se puedan llegar a requerir en sus equipos telefónicos (centrales de llamadas internas, PBX, etc.), lo cual no es compatible con un escenario de reactivación económica.

En el mismo sentido, en virtud de esta norma los operadores de telecomunicaciones están en la obligación de invertir en desarrollos y adecuación de plataformas y adicionalmente en la realización de campañas informativas y permanentes en medios masivos de comunicación sobre los cambios que serán introducidos en la forma de marcar; presupuesto que debería destinarse a otros fines mucho más urgentes para la realidad nacional, como, por ejemplo, inversiones que contribuyan al cierre de la brecha digital y a la digitalización de la economía. En este punto se resalta que la implementación del nuevo plan de numeración sólo será exitosa si todos los proveedores de telefonía fija hacen las adecuaciones y desarrollos correspondientes, pues con uno solo que no adopte el cambio hace inviable la puesta en producción del nuevo plan de marcación, lo que harían más gravosa la situación de aquéllos PRST que sí efectuaron inversiones.

A lo anterior, debe adicionarse, como lo ha sostenido ETB en reiteradas oportunidades, que el nuevo esquema de marcación no representa un beneficio real para los usuarios. Por el contrario, este esquema puede potencialmente aumentar el riesgo de que la dominancia de Claro en la telefonía móvil se traslade a la telefonía fija, teniendo en cuenta que esta medida solo beneficia al operador Telmex, siendo este el único operador que ha aumentado su participación de líneas fijas en los últimos años. Ello también implica que, con ocasión de la medida, Telmex no debe hacer las inversiones de actualización que sí requieren operadores más antiguos, como ETB que tiene 136 años.

6.1 No disminución de cargos de acceso a redes fijas durante el año 2021

Es necesario que la CRC considere la posibilidad de mantener a lo largo del 2021 el valor actual para los cargos de acceso a redes fijas, pues esta medida ayudaría a enfrentar los efectos adversos de la pandemia previstos para el año 2021. En efecto, suspender la reducción del valor del cargo de acceso a redes fijas permitiría la recuperación de la inversión realizada en estas redes, especialmente considerado que este año se hicieron nuevos despliegues, se ampliaron capacidades y rutas para atender de la demanda del servicio. Por tanto, acoger esta propuesta apoyaría la recuperación de la inversión pública, la sostenibilidad de empresas con componente público como ETB y representaría un apoyo para la reactivación económica del país.

7. Revisión de los mercados de servicios fijos

Las medidas de confinamiento ordenadas por el Gobierno Nacional a raíz de la pandemia del Covid-19, permitieron evidenciar que las conexiones fijas son las que realmente permiten a los usuarios hacer un uso productivo del internet para trabajar y/o estudiar a distancia, acceder a servicios de salud y gobierno en línea, entre otros. En ese orden de ideas, la revisión que adelante la CRC de los mercados relevantes de servicios fijos no debe resultar en la imposición de regulaciones excesivas, dado que ello podría frenar el despliegue de fibra óptica y/o

encarecer los servicios, lo que a su vez impediría el acceso y la conectividad de los ciudadanos que no tengan los medios para contratarlos.

En particular, desde ETB advertimos la necesidad de promover, incentivar y fomentar el despliegue de fibra óptica, entendiéndola como un insumo fundamental dentro del proceso de transformación de las redes para la prestación de servicios de comunicaciones y ocupa un papel preponderante en el cierre de la brecha digital del país. Lo anterior teniendo en cuenta que fibra óptica y 5G son tecnologías complementarias al punto que puede manifestarse que 5G sólo es posible si la fibra óptica tiene su camino allanado. Así, es necesario que primero se dé el despliegue de la fibra óptica para poder lograr el objetivo de adopción de la tecnología 5G en el proceso de transformación digital que se está promoviendo.

En línea con lo anterior, el mejor escenario para los mercados mayoristas de servicios fijos es la desregulación y posibilidad de que los operadores se autorregulen, lo cual a su vez favorecería la innovación en este tipo de servicios. Se debe tener en cuenta que el mercado de servicios fijos aún está en crecimiento, por lo que no es conveniente la imposición de medidas regulatorias excesivas que puedan obstaculizar su desarrollo.

8. Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados

ETB reitera su compromiso de apoyo a las medidas adoptadas por el gobierno nacional frente al flagelo del hurto de equipos terminales móviles dentro del marco establecido en la Ley y la regulación. Sin embargo, es de suma importancia que, bajo el objetivo de simplificación del marco regulatorio definido para este proyecto, se recuerde el espíritu y finalidad de la ley y, en consecuencia, se considere la simplificación de los listados o bases de datos positiva y negativa y las tipologías de bloqueo, al punto que se sólo se presenten bloqueos de IMEI por hurto o extravío.

De igual forma, es importante que se tenga en cuenta el apoyo que el sector ha dado a este proceso, por lo que el mismo debe ser objeto de acompañamiento por parte de MINTIC y las autoridades y, en consecuencia, su acatamiento y cumplimiento de debe no estar sometido al ejercicio de inspección, vigilancia y control, pues se trata de una función del Estado que ha recibido la colaboración de los PRSTM.

9. Revisión de Régimen de Reportes de Información

ETB destaca la importancia y urgencia de esta revisión, en la que la CRC debe identificar la información que efectivamente resulte necesaria para el sector y para el cumplimiento de sus funciones, y eliminar aquellos reportes que, por diferentes razones, no lo sean y que por lo tanto estén generando una alta carga operativa y económica para los PRST.

Se reitera, además, la necesidad imperiosa de que la CRC adelante una revisión integral del régimen de reportes de información, sin exclusión de ninguno de los reportes que actualmente se encuentran vigentes, en aras de evitar duplicidad de reportes y desactualizaciones.

Habiendo expuesto nuestros comentarios sobre las iniciativas que consideramos cruciales para el sector, en la siguiente sección, nos referimos brevemente a otros proyectos relevantes:

1. Implementación de recursos de identificación

Esta iniciativa propende por la modernización de la administración de los recursos de identificación, por lo que actualmente se están realizando actividades de implementación de acuerdo con los parámetros y tiempos establecidos por la Resolución 5968 de 2020. Sin embargo, es necesario que se revise la estructura del ICCID expuesta dentro del capítulo del número de identificador de expedidor –IIN-, pues se señala que el ICCID tiene una cadena de máximo 19 dígitos conforme a la adopción de la recomendación UIT-T E.118.

No obstante, debe tenerse en cuenta que en la estandarización ETSI TS 102.221, se especifica la estructura del fichero que almacena el ICCID en la tarjeta y la forma en que se codifica, cuya longitud es de 10 bytes o de 20 dígitos, a lo que se adiciona que en la TS 11.11 de la 3GPP se adoptó en la primera fase de la tecnología GSM para dispositivos de *phase 1* o anteriores a R99 un ICCID de 20 dígitos, lo que hace necesario que la regulación mantenga una compatibilidad de las estructuras que han adoptado los diferentes fabricantes de *sim cards* en el ICCID, pues de acuerdo a estas especificaciones se tienen parametrizadas las plataformas de los proveedores de los servicios de comunicaciones.

Es importante entender que adoptar un solo estándar sin tener en cuenta los otros que ya se encuentran en el mercado, sobre todo los de la 3GPP, afecta de manera directa a los fabricantes, quienes, a pesar de adoptar los rangos y la normalización dispuesta a nivel mundial, tendrían una restricción en Colombia, lo que va en contravía del trato igualitario conforme al Acuerdo de Obstáculos al Comercio -OTC- de la OMC.

A lo anterior se adiciona que, ampliar la gama de la estructura de ICCID se traduce un beneficio aún mayor para los usuarios pues permite adoptar escenarios más dúctiles, ya que se amplía la gama de fuentes técnicas y de compatibilidades, sobre todo si se tiene en cuenta que hay tecnologías que aún no se han adoptado en el país pero que se esperan implementar como 5G, a lo que se adiciona que en Asia, Europa y USA ya se habla de la puesta en marcha del 6G y 7G, esto es, tecnologías en constante desarrollo que impactan de manera preferente a los dispositivos que se utilizan en IoT y M2M.

2. Compartición de infraestructura de otros sectores – Fase II

En la consulta previa realizada durante primera fase de este proyecto, se planteó la necesidad de revisar las problemáticas que se presentan con otros sectores, como las entidades territoriales y el proyecto “*a cielos abiertos*”, mediante el cual, en varias regiones del país, se está reemplazando el cableado aéreo por ductería. Esto afecta la prestación del servicio, dado que prácticamente se conmina a los proveedores a hacer traslados de redes en las condiciones que establezca la entidad territorial correspondiente, dándose eventos en los que se realizan desconexiones unilaterales sin informar previamente al PRST.

En el mismo sentido, se ha expuesto que existen zonas y accesos en edificios, centros comerciales, aeropuertos, centros históricos, bienes o sitios considerados patrimonio cultural no cobijados por RITEL en donde las canalizaciones son exclusivas de otros proveedores y

no se permite el uso compartido o, de permitirse, se cobran precios de explotación comercial de la infraestructura muy por encima del costo, lo que plantea la necesidad de establecer condiciones y precios regulados. Lo mismo ocurre en zonas de reserva ambiental, territorios indígenas y otros territorios de protegidos en relación a su población u otros, que se encuentran especialmente en sitios rurales y que también presentan restricciones importantes en el despliegue no sólo por la dificultad de consecución en los permisos sino por la falta de reglamentación en algunos de ellos.

Por su parte, en canalizaciones de espacio público y en política pública de subterranización de redes, también se presentan restricciones que, de eliminarse, podrían contribuir de manera más efectiva y eficiente el despliegue de infraestructura.

Lo mismo ocurre con la red vial de carreteras, las concesiones viales y los permisos de la ANI, donde además pueden presentarse casos en los que el proveedor de infraestructura o energía eléctrica cuente con los permisos en las canalizaciones y, con ocasión de ello, un PRST logre negociar este acceso y deba gestionar el permiso correspondiente con la ANI, trámite que puede tardar alrededor de un (1) año.

Así las cosas, es importante que, en el marco de esta iniciativa, se revisen de manera acuciosa los obstáculos para la compartición de infraestructura de otros servicios, que por complejidades de diversa índole representan barreras en lugar de alicientes.

3. Medidas de localización de menores de edad

ETB reconoce la importancia de implementar medidas articuladas entre los diferentes agentes involucrados, en particular la difusión de una Alerta Urgente, que permitan la efectiva localización de los menores de edad reportados como desaparecidos en el país.

No obstante, teniendo en cuenta la crisis económica ocasionada por la pandemia del COVID-19, la disrupción del comercio y las disrupciones en la cadena de suministros de equipos de red, resulta fundamental que la CRC contemple un período de implementación para esta iniciativa de al menos treinta y seis (36) meses. Esto permitirá a los operadores avanzar en la reactivación económica y organizar las inversiones de manera que se pueda cumplir a cabalidad con este deber regulatorio.

4. Implementación del Reglamento Interno de Telecomunicaciones

ETB considera pertinente reiterar que, con el Reglamento Interno de Telecomunicaciones - RITEL, cuya implementación culminará en el año 2021, únicamente se mitigará una parte de las barreras de entrada de los operadores TIC a los inmuebles, ya que este solo tiene aplicación en edificaciones cubiertas por la ley de propiedad horizontal.

En aquellos inmuebles donde no aplica la Ley 675 de 2001, como por ejemplo los centros comerciales, se otorga exclusividad a un solo operador para el diseño y despliegue de redes internas de telecomunicaciones, lo que ocasiona que se presenten situaciones en las que se niega la posibilidad de que otro operador despliegue su red para la prestación de su servicio o se le conmina a que alquile la red que ya fue desplegada por otro a unos costos muy elevados; situación que a todas luces vulnera principios legales y regulatorios como la libre

Carrera 8 No 20 – 70 Piso 1 Oficina de Correspondencia ETB
Código Postal: 110311
Conmutador: 242 2000

competencia, la libre elección del usuario, trato no discriminatorio, servicios de calidad y viabilidad técnica y económica.

Así las cosas, se solicita a la CRC tener en cuenta la situación descrita e intervenir para que desde la regulación se otorguen las condiciones necesarias que permitan el acceso plural de oferentes de servicios de comunicaciones, lo que permitirá dotar a este tipo de inmuebles de infraestructuras adecuadas que soporten el acceso plural, y con ello el fortalecimiento de la competencia.

5. Implementación del Sandbox Regulatorio

ETB destaca y celebra la implementación del primer Sandbox Regulatorio que se adelantará en el año 2021, ya que permite generar nuevos modelos de negocio e innovación en todos los aspectos relacionados con la prestación de redes y servicios de telecomunicaciones con una flexibilización del marco regulatorio, lo que constituye un cambio determinante en beneficio del sector y en los procesos de mejora e implementación de nuevas estrategias.

Se espera que este sea un escenario muy incluyente y con amplia participación, de manera que se puedan lograr verdaderos avances e innovaciones. Para garantizar que esto pueda ocurrir, ETB considera fundamental que, al momento de evaluar el criterio de innovación en las propuestas, la CRC tenga en cuenta no sólo la innovación frente al mercado sino también el esfuerzo propio que hace la empresa proponente, conforme a su propio contexto como, por ejemplo, en qué grado de evolución tecnológica/digital está, cuál es su capacidad financiera, participación en el mercado, su naturaleza jurídica, etc. En este aspecto debe tenerse en cuenta que la innovación disruptiva no sólo es el uso de tecnología de última generación o que la propuesta sea completamente nueva en el mercado, sino también que la forma como una empresa presenta o desarrolla un producto, servicio o solución la hace innovadora o diferente a lo que hay, ya que genera una ruptura o cambio positivo frente a la forma de realizar las cosas o lograr un mismo objetivo.

Así pues, dentro de la ponderación de los indicadores, es primordial que se considere la situación actual y particular de cada proveedor, en la medida que lo que un proveedor ya puede tener desarrollado puede ser un reto para otro, pues puede suceder que las condiciones en las que se desarrolla y compite una empresa no le permitan asumir riesgos que una empresa 100% privada puede permitirse.

6. Compilación y simplificación en materia de Televisión

ETB destaca la importancia de la iniciativa, dada la necesidad de actualización y adecuación del marco regulatorio en materia de Televisión conforme a los nuevos lineamientos dados en la Ley 1978 de 2019. En efecto, con la modificación normativa, las funciones que se encontraban en cabeza de la hoy en liquidación Autoridad Nacional de Televisión -ANTV fueron distribuidas entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MINTIC-, la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-, la Agencia Nacional del Espectro -ANE- y la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, por lo que resulta imperativo que exista claridad y certeza sobre las obligaciones de los proveedores en esta materia.

Carrera 8 No 20 – 70 Piso 1 Oficina de Correspondencia ETB
Código Postal: 110311
Conmutador: 242 2000

Es importante anotar que la intervención regulatoria debe enfocarse en una actualización y revisión exhaustiva de las normas en materia de televisión, pues no se trata sólo de la identificación de normas en desuso o duplicadas, sino que debe examinarse a fondo el escenario de la habilitación general para el servicio de televisión y el régimen del servicio de televisión a través de concesión, pues la finalidades de una y otra figura no son las mismas y, en consecuencia, las obligaciones no pueden ser iguales en todos los aspectos. Asimismo, es preciso que, en el marco de este proyecto, la CRC inicie un proceso de desregulación en aspectos como calidad, simplificación de reportes y el uso de tecnologías específicas para la prestación del servicio de Televisión.

Esperamos que estos comentarios generen aportes valiosos para la configuración de la regulación más favorable para todos los agentes del sector.

Cordialmente,



CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO
Director de Regulación y Relaciones Institucionales

Elaboró: Ana Isabel Ortiz Bermúdez – Dirección de Regulación y Relaciones Institucionales
Tatiana Sedano Cardozo – Dirección de Regulación y Relaciones Institucionales
Revisó: Ludwig Christian Clausen Navarro – Dirección de Regulación y Relaciones Institucionales