

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2018.

GRRSE-228 /2018
CECO: 0040

Doctor

GERMAN DARÍO ARIAS PIMIENTA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59 A bis No. 5- 53, Edificio Link Siete Sesenta Piso 9

Teléfono: +57 (1) 3198300

Ciudad

Asunto: Comentarios de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S. A. E.S.P. a la Agenda Regulatoria 2019 – 2020

Apreciado doctor Arias:

Una vez analizado lo dispuesto por la CRC en Agenda Regulatoria 2019 – 2020, que presenta los temas que serán avocados por la Comisión durante dicho período y sus respectivos cronogramas, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. – ETB S.A. E.S.P. se permite remitir sus comentarios, inquietudes y propuestas.

1. Comentarios Generales.

La agenda regulatoria que deberá desarrollar la CRC debe enmarcarse en la constante transformación del sector, por lo que creemos necesario que la regulación se oriente a la transición de regulador convergente en línea con el proyecto de modernización del sector TIC presentado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al Congreso de la Republica.

Por otra parte, la regulación debe prepararse para las próximas irrupciones de nuevos mercados, para lo cual el regulador debe incluir en su revisión la evaluación de las necesidades de los operadores y explorar nuevas herramientas regulatorias que vayan en línea con el desarrollo tecnológico en el entorno de la economía digital.

Al respecto la Red Iberoamericana de Mejora Regulatoria, el Banco Interamericano de Desarrollo y expertos internacionales han trabajado en acciones que buscan

comprender mejor y generar capacidades para regular la economía digital, definiendo algunos puntos que proponemos se tenga en cuenta por la CRC¹:

“•No hay que empezar de cero. La modernización de la regulación de las últimas décadas son los cimientos de esta nueva agenda regulatoria. Sigue siendo necesario asegurar una buena gobernanza regulatoria, establecer mecanismos para identificar problemas y soluciones basados en evidencia empírica, tener en cuenta costos y beneficios, y revisar periódicamente las normas. Estos principios se aplicaron con éxito en el mundo analógico, y siguen vigentes para el nuevo entorno digital.

•La colaboración entre reguladores y regulados es esencial. En los mercados que evolucionan rápidamente, es esencial crear espacios de diálogo con todos los actores involucrados, así como garantizar transparencia sobre las decisiones públicas. Por un lado, esto genera confianza en una actividad percibida como de alto riesgo y, por el otro, le permite al regulador acceder a información actualizada que de otra manera no tendría. También, dado el carácter global y complejo de la economía digital, es necesario promover y participar en iniciativas de cooperación regulatoria internacional, coordinar a los distintos reguladores a nivel nacional y monitorear prácticas de éxito implementadas en otros países.

•El regulador debe mantener una actitud que promueva la innovación. Es posible, por ejemplo, favorecer alternativas que estimulen el cambio tecnológico como intervenciones basadas en principios, resultados o desempeño. También, algunos reguladores de sectores con niveles altos de innovación como el financiero están ofreciendo plataformas de apoyo de apoyo para que startups naveguen la regulación, así como creando espacios de prueba y experimentación.

Por su parte, la GSMA² señala que “una regulación “a prueba de futuro” maximiza los beneficios socio-económicos del ecosistema digital: habrá más proveedores para que los usuarios elijan según sus necesidades, habrá mayor previsibilidad y más incentivos para la inversión y el desarrollo de infraestructura (...). En esa medida en el éxito del ejercicio del regulador está la posibilidad que se puedan incentivar o no las nuevas inversiones para el crecimiento de la economía digital”.

Es así como la Comisión debe tener en cuenta que su intervención tiene impactos directos en la rentabilidad de los negocios, con efectos en el crecimiento del sector y en el análisis de inversión a nivel internacional. De ahí la importancia para que en su

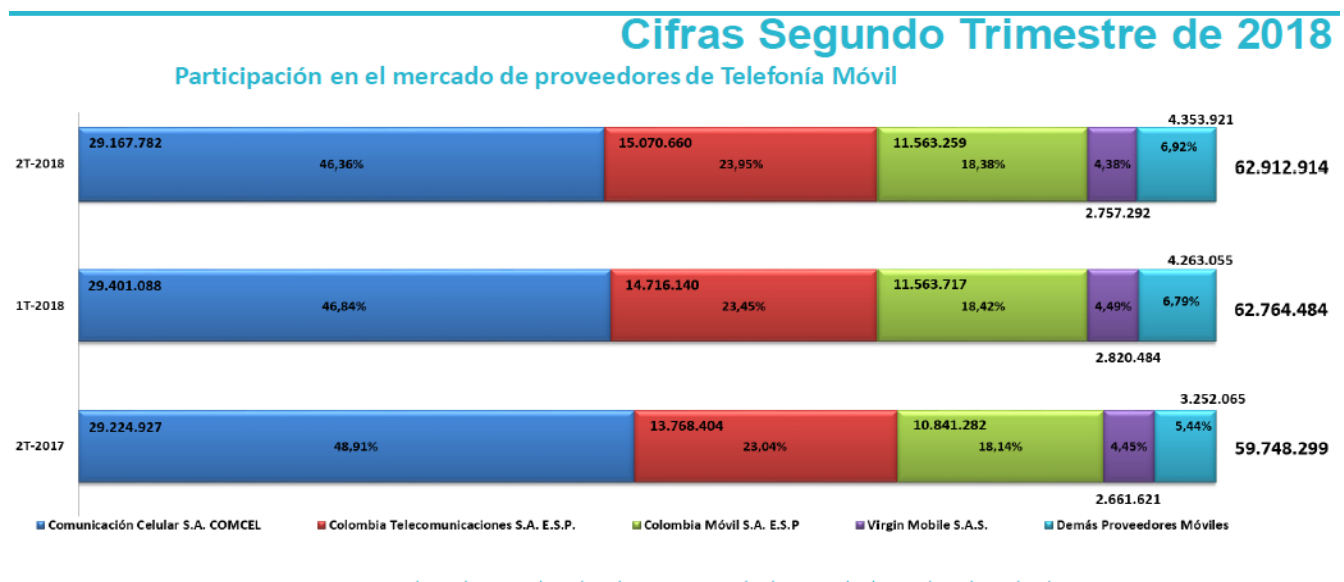
¹ Regulación inteligente: ¿Cómo construir las reglas del juego de la economía digital?. <https://blogs.iadb.org/gobernarte/2018/11/15/regulacion-tecnologica-como-estan-evolucionando-las-reglas-del-juego-de-la-economia-digital/>.

² GSMA (2016). Claves para la modernización de la regulación del ecosistema digital en Argentina. Recuperado de <http://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2016/10/RegModWEBFINALweb2510a.pdf>

buena gobernanza considere los efectos de sus decisiones no sólo desde el punto de vista de costo – beneficio sino los impactos directos e indirectos en la competencia, máxime con la rigidez regulatoria imperante.

No obstante a lo anterior, a diferencia de anteriores versiones de la agenda regulatoria la presente propuesta carece de un estudio estratégico, y el contenido del documento se trata mayoritariamente del recuento de las iniciativas regulatorias aprobadas o en curso durante el 2018, y su desarrollo o continuación durante el 2019 – 2020, a lo que se adiciona que en el transcurso del 2019 necesariamente debe ajustarse o modificarse conforme a lo que prevea el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 y Ley de Modernización del Sector TIC.

Por otra parte, extrañamos que la propuesta regulatoria no incluya dentro de sus actuaciones o principales proyectos a desarrollar aquellos relacionados con la dominancia en el sector móvil tanto para los servicios de voz como de datos lo anterior en razón a que según las cifras recientemente publicadas por el Ministerio de TIC correspondiente al segundo trimestre del 2018 es claro que aún persiste la falla de mercado en el sector móvil, tal como lo muestra la siguiente gráfica.



Fuente: Boletín Trimestral TIC 2Q 2018

Por lo anterior, se requiere que la Comisión evalúe y analice nuevas medidas regulatorias para contrarrestar la concentración del mercado minorista y promover, por ende, la competencia, toda vez que las adoptadas parecen ser insuficientes para la realidad que atraviesa el sector.

A continuación, ETB presenta sus comentarios específicos a los Ejes Estratégicos propuestos por la CRC en el proyecto de agenda regulatoria, de la siguiente manera:

(i) Bienestar del Usuario:

- Divulgación del Régimen de Protección de Usuarios:

ETB, considera importante la estrategia de divulgación del RPU pero reitera la necesidad de revisar algunos aspectos tanto de forma como de fondo que no quedaron claros en el nuevo RPU. Aspectos tales como el uso eficiente en la numeración en telefonía fija prepago, incentivar el uso de las TIC en los usuarios, y la revisión de impactos de algunas medidas a nivel de costos negativos para los operadores. Es importante que dentro del análisis se vincule la línea estratégica de la Comisión relacionada con *“mejorar el conocimiento sobre las condiciones y necesidades de los usuarios”* ya que esta debe ser acorde a las realidades de las empresas para no caer en la imposición de cargas desproporcionadas, así como que se revise nuevamente los eventos de abuso del derecho por parte a algunos usuarios.

(ii) Competitividad y Desarrollo Económico

- Revisión de medidas asociadas a restricciones para la operación de equipos terminales móviles.

ETB reitera que en la revisión de estas medidas se debe tener en cuenta la dinamización que se introdujo en el mercado con la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima en el año 2014, puesto que se generó un aumento significativo en la competencia en pro del usuario al mejorar sus alternativas de elección al desligar el servicio de la compra de equipos terminales.

De hecho, llama la atención que, pese a que se introdujo una medida de flexibilización a los condicionamientos de entrada para la comercialización de equipos terminales en el mes de julio de 2018, se plantee en la nueva agenda una “revisión integral” que propenda por simplificar la regulación y, si ello va a ser así, se insiste en que se debe mantener el principio de libre elección del usuario sin que se incluyan ambigüedades que terminen condicionando la salida o la terminación del contrato por parte del usuario, lo que adquiere relevancia si se considera la concentración existente en el mercado de servicios móviles.

- Revisión del Régimen de reportes de información.

Uno de los aspectos que siempre ha reiterado ETB es lo relacionado con los reportes regulatorios, puesto que si bien es cierto con la modificación realizada en el año 2016 se produjo una reducción en su número, también lo es que estos aún pueden ser objeto de una simplificación importante, por lo que apoyamos la presente propuesta.

- Revisión del régimen de Acceso, Uso e Interconexión.

Respecto a esta propuesta cuya revisión hace parte de la agenda Regulatoria 2017-2018 es de trascendental importancia para ETB, dado que como lo hemos manifestado en múltiples oportunidades la regulación actual sobre cargos de acceso para las llamadas local-local genera desequilibrios en la prestación de este servicio, por lo cual la regulación en este aspecto debe orientarse a reconocer las asimetrías en el tráfico y, por ende, su respectiva remuneración, lo anterior bajo el entendido que los cargos deben estar orientados a costos como factor determinante para su establecimiento.

En el marco de la revisión de este proyecto, ETB reitera su solicitud ante la CRC de que se revise la situación que se presenta con algunos PRST que llegan al mercado con grandes expectativas, están por un corto tiempo, no conocen la normatividad aplicable o pretenden desconocerla, y no cumplen con sus obligaciones financieras, generando un desgaste técnico, administrativo y jurídico frente al cual las compañías que sí cumplimos terminamos sufriendo afectaciones patrimoniales.

- Revisión de las reglas de Homologación de equipos terminales.

Es importante que en la revisión de las reglas de homologación se tenga en cuenta los efectos que esa revisión pueden tener en los bloqueos de IMEI por homologación, es más, frente a la necesidad de atender el proceso de manera más eficiente y efectiva debe tenerse en cuenta la solicitud del sector frente que se elimine el bloqueo de equipos terminales móviles por esa causal.

Por otro lado, no sólo en el proyecto de agenda sino en otros documentos de la Comisión resulta claro que las redes en Colombia deben actualizarse para concentrar la inversión en redes más de última tecnología, razón por la que esa necesidad debería ser un objetivo claro y, en consecuencia, debe replantearse la posibilidad de restringir la homologación de equipos 2G, así como las normas que habilitan su comercialización por los PRST, el *retail* y en el mercado del usado -que viene en crecimiento-.

(iii) Innovación

- Estudio sobre la penetración de las redes móviles desplegadas en Colombia.

Es importante que más allá de un estudio sea un objetivo de la Comisión la migración y la actualización tecnológica y, en consecuencia, que se propenda por incentivar el escenario del despliegue de infraestructura promoviendo desde su competencia los cambios constitucionales y legales para que los POT no se constituyan como un barrera de esta actividad, pues si bien la Comisión no puede regular sobre ello, dentro de sus funciones y atribuciones si está la de liderar proyectos legislativos que contemplen esas iniciativas.

Dentro del análisis de penetración debe tenerse en cuenta el régimen de calidad y los costos que conllevan los indicadores de calidad con altos parámetros sobre tecnologías

obsoletas, así como los efectos en el OPEX de las empresas y la relación que tienen estos en la determinación del valor de los cargos de acceso y otros valores regulados como RAN.

De igual manera se debe analizar los estímulos a nivel técnico y económico para la implementación del VOLTE, lo que claramente replantea la inversión en las redes viejas e incentiva la actualización que reclaman las nuevas tecnologías.

- El rol de los servicios OTT en el sector de las Comunicaciones en Colombia.

Dentro de esta propuesta se sugiere que la CRC evalúe la dinámica competitiva en el mercado de televisión por suscripción frente a los OTT de video y para tal fin se vincule en dicho estudio a todos los operadores que intervenimos en el mercado de la televisión.

Ahora bien, ETB considera reitera la necesidad de que se revisen los siguientes temas los cuales no hacen parte de la agenda regulatoria propuesta:

- **RAN y VOLTE**

En recientes documentos de la Comisión se ha planteado que las medidas sobre RAN serán objeto de monitoreo. Sin embargo, dadas las condiciones de concentración del mercado, el incremento abrupto de la remuneración de RAN y la necesidad de actualización tecnológica es importante que la Comisión revise y modifique de manera prioritaria e integral la actual regulación sobre RAN, ya que los valores actuales se convierten en un incentivo negativo para la inversión en infraestructura para los operadores móviles entrantes, cuando gran parte del valor de la remuneración de RAN deberían estar destinados al despliegue de infraestructura y la implementación del VOLTE, máxime si se tiene en cuenta que éste último requiere incentivos técnicos y económicos.

- **Hurto de Equipos Terminales Móviles**

La Resolución 3128 de 2011 expedida con el fin de atacar el flagelo de hurto de celulares, ha implicado la implementación de importantes cambios y procesos para los PRSTM, no obstante, desde la publicación de dicha norma el sector ha enfrentado por lo menos 18 modificaciones, las cuales cada una de ellas ha incluido nuevos procesos, desarrollos, tipologías, inversiones y controles técnicos a desarrollar con el fin de atacar no solo equipos hurtados sino no registrados, no homologados, duplicados, inválidos y de prueba

La últimas modificaciones han sido incesantes y han resultado de gran impacto para los proveedores, sobre todo afectando procesos particulares y específicos, generando gastos que superan incluso el modelo de negocio de cualquier operador móvil, y más aún cuando son entrantes los cuales no pueden apalancar estas inversiones, lo que

se torna inexorablemente en barreras de entrada en un mercado altamente concentrado como el de Colombia como queda demostrado con las cifras reportadas en el informe TIC del 2 trimestre del 2018.

Lo más preocupante de estas medidas es que si bien las mismas se han implementado, las cifras no demuestran eficiencia en sus resultados. De hecho, el hurto de celulares se ha incrementado y lo único que ha cambiado es el aumento en el registro en las bases de datos positivas y negativas, lo cual garantiza un control de los equipos en Colombia, pero no un impacto cierto frente al objetivo que deben perseguir estas disposiciones regulatorias, sin olvidar además que económica y procedimentalmente los más impactados han sido los operadores e incluso los usuarios compradores de buena fe, sin evidenciar por parte del resto de los sujetos alrededor de este tema un compromiso real o al menos con igual proporción de retos y compromisos.

La gran cantidad de resoluciones que se han promulgado sobre este tema, generan dificultades profundas para los operadores que aún continúan realizando adecuaciones técnicas y modificando desarrollos ante las necesidades del sector, como se ha planteado en los últimos CTS y mesas técnicas, por lo que es necesario que la revisión de estas medidas sean prioritarias en la agenda, a efectos de liberar recursos ante regulaciones que como esta representan una gran carga sin efectividad; recursos que deberían estar direccionados a la inversión que se requiere para lograr la migración tecnológica.

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

Cordialmente,

Original firmado.

NORMA CECILIA QUIROZ

Gerente de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial.
Secretaria General.

Elaboró: Angela Maria Estrada- Tatiana Sedano. Gerencia de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial
Revisó: Norma Quiroz. Gerencia de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial