

116751000G-0049

Bogotá D.C., lunes, 25 de noviembre de 2019

Doctora

ZOILA CONSUELO VARGAS MESA

Directora Ejecutiva (E.F.)

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: Comentarios a Propuesta de Agenda Regulatoria 2020-2021

Doctora Vargas,

En el marco de la construcción de la Agenda Regulatoria 2020-2021, queremos presentarles nuestros comentarios a la Propuesta publicada por la CRC y que esperamos sirvan para que la nueva Comisión de Regulación de Comunicaciones tenga una hoja de ruta clara y pertinente en la actual realidad de mercado.

En general, dado el contexto de convergencia tecnológica aparejada con la convergencia regulatoria, echamos de menos que la CRC no incluya sus retos en este contexto, los cuales fueron discutidos en las mesas de trabajo citadas el pasado 9 de octubre. Por un lado, i) la Comisión debe solucionar las fallas de mercado en los servicios tradicionales incluso advertidas por el informe Going Digital de la OCDE- y por otro, ii) debe analizar la dinámica de la economía digital y las plataformas, de cara a evaluar las alternativas regulatorias que tiene a su disposición para equiparar las reglas de juego entre los distintos agentes del ecosistema digital.

Queda pendiente que la CRC defina su modelo de regulador en el marco de la convergencia regulatoria. Al respecto, puede tomar como referencias iniciativas de desregulación de la FCC, revisión de mercados digitales que realiza la Comisión Europea, o la forma en que OFCOM revisa sus mercados relevantes. Este modelo debe definir la línea en que la CRC le apueste a la desregulación en las materias necesarias, promoción de la autorregulación y la identificación y solución de fallas de mercado.

En cuanto a la situación del mercado de los servicios de telecomunicaciones, en primer lugar, es necesaria una revisión de la metodología para la determinación de los mercados relevantes, en particular de los servicios empaquetados convergentes, reiterando que no es necesario que existan mercados relevantes para que la Comisión revise las dinámicas que se dan. En esta línea, aprovechando esta nueva Agenda Regulatoria, la CRC debe replantearse la metodología de definición en un contexto donde predominan las ofertas empaquetadas y donde el test del Monopolista hipotético se muestra como una alternativa restrictiva y poco útil.

De igual forma, la CRC nunca ha revisado de manera conjunta los mercados mayoristas móviles, sino que ha tenido visiones parciales y ha implementado regulaciones que se contraponen entre ellas cuando no se revisan al mismo tiempo, teniendo en cuenta que todo hace parte de un mercado estructural que se afecta cada vez que una regulación se implementa.

Igualmente, extrañamos en el listado la revisión del régimen de calidad -para hacerlo más sencillo y flexible-, la revisión de las condiciones de prestación de Roaming Internacional, y las acciones de la hoja de ruta de migración tecnológica, entre las cuales en reiteradas ocasiones se ha solicitado a la CRC, determinar la no homologación de equipos terminales 2G, como una medida de corto plazo, así como determinar las acciones necesarias para que el país tenga normas locales que permitan la instalación de los elementos de red. La eliminación de las barreras al despliegue de infraestructura por parte de las autoridades territoriales debe ser uno de los objetivos de la entidad, que va más allá de la revisión del Código de Buenas Prácticas y la constatación de existencia o no de barreras en los términos del artículo 309 del Plan Nacional de Desarrollo.

Como elemento transversal, otro de los objetivos de la Comisión es la simplificación y mejora regulatoria, atendiendo a los principios del documento CONPES 3816 y las recomendaciones de la OCDE, para lo cual la CRC debería definir lineamientos sobre los cuales actuará en su Política Regulatoria. Asimismo, la CRC debe incluir una estrategia de fortalecimiento de la información recopilada y publicada que facilite el ejercicio de sus funciones y por ende la toma de decisiones del órgano regulador, implementando en la medida de lo posible el uso de nuevas tecnologías.

A continuación, detallamos cada uno de los comentarios:

1. La CRC debería unificar sus Agendas regulatorias

No entendemos por qué la Comisión publica dos agendas separadas, una agenda Regulatoria y una Agenda de Contenidos Audiovisuales, lo anterior en vista de que la Ley 1978 de 2019 le asignó las atribuciones de regulador único a la CRC. Si bien se establecieron dos Sesiones que tomarán decisiones de manera separada, el objetivo de la Ley es que fuera un único regulador que estudiara de manera conjunta los mercados, con el fin de obtener una visión integral de todos los servicios y agentes en el sector, que permitieran diseñar regulaciones más efectivas.

Es importante que la CRC unifique estas dos agendas para que se puedan analizar de manera conjunta los mercados y servicios que conforman las TIC; así como los contenidos, que deben ser parte integral de los mercados de comunicaciones en el país y, son uno de los eslabones en la cadena digital. De esta forma, se ajusta el actuar de la nueva CRC al hecho de existir un regulador convergente que debe tener una visión unificada e integral de la industria, pues de mantenerse agendas diferentes, se corre el riesgo de mantener en la práctica, el funcionamiento de dos autoridades diferentes, que realizan análisis aislados incluso con equipos distintos.

2. Esperamos que las importantes y reiteradas menciones de la OCDE sobre los problemas competitivos del mercado colombiano sirvan de soporte para que la Comisión revise de manera general los mercados existentes de voz saliente fija y móvil, banda ancha fija, e internet móvil y servicios móviles.

El pasado 25 de octubre, el Secretario General de la OCDE, Angel Gurría, vino al país para presentar, entre otros, el documento Going Digital Colombia. En este esfuerzo de la organización por hacer Colombia una Nación más digital, el Secretario pidió en la rueda de prensa “*competencia, competencia, y competencia*”. Este énfasis se explica porque el trabajo de los expertos encontró que los mercados nacionales están muy concentrados, y que el jugador más grande del mercado aumentó sus cuotas en voz fija, en banda ancha fija, y en banda ancha móvil; que esta elevada concentración está alineada con los altos precios de la banda ancha fija, como se aprecia a continuación:

“The fixed line voice market currently has 18 participants providing local services and 10 participants providing long-distance services (Annex 2.A). Notwithstanding the numerous players, market concentration has increased in recent years. Four companies accounted for almost 90% of total market share in 2018, up from 80% in 2012. The

company with the largest market share is Telmex, owned by América Móvil, followed by UNE EPM, Coltel and ETB (Figure 2.13). Of these, Telmex has seen the biggest increase in market share over the past five years, more than doubling its market share from 16.6% in 2013 to 33.6% in 2018.” [Página 37]

“The mobile broadband post-paid and prepaid markets show similar rankings in market share as the mobile voice market. In the mobile broadband post-paid market, Comcel increased its market share from 43.4% in 2012 to 52.3% in 2018 (Figure 2.16). Meanwhile, Movistar (Telefónica) and Tigo each lost market shares in the six-year period while Avantel increased its market share to 4.52% after its entry in 2014. The three biggest players hold 94% of the mobile post-paid market.” [Página 39]

“In the mobile broadband prepaid market, Comcel holds 54.1% of the market, down from 68.3% in 2012 (Figure 2.17). The company is followed by Movistar (Telefónica) and Tigo, which hold 18% and 16.3% of the market respectively. MVNOs could increase their joint market share to 6.11%, with Virgin being the biggest MVNO with a 2.61% market share.” [Página 40]

“To summarize, Colombian communication markets are characterized by a high level of concentration. The increase in the share of MVNOs is welcome as they spur competition in the market. On the other hand, the biggest player in the market managed to increase its market shares in the fixed voice market, the fixed broadband market and the mobile broadband post-paid market. A high market concentration is also in line with the high fixed broadband prices in Colombia.” [Página 40]

“Spur competition in fixed and mobile. Communication markets Prices for both fixed and mobile telecommunications in Colombia have decreased in recent years, but tend to be much higher than the OECD average. High telecommunication prices typically point to low competition. While the increase in the share of mobile virtual network operators (MVNOs) has spurred competition, Colombian communication markets remain characterized by a high level of concentration.” [Página 137]

Tomando en cuenta la seria preocupación de la OCDE sobre la concentración y los elevados precios, esperamos que la Comisión adelante la revisión general de los mercados de voz saliente fija y móvil, banda ancha fija, e internet y servicios móviles. Ya han transcurrido al menos más de tres años para los tres primeros, y casi dos años para el último, sin ninguna revisión, siendo que la resolución 2058 se comprometió a realizar estas revisiones en un periodo no inferior a dos años.

En adición, la dominancia de Claro en voz y datos móviles es tan notoria que su condición de operador dominante se mantiene desde su declaratoria hace 10 años, y su preponderancia en la prestación de estos servicios, sin que el gobierno haya

tomado ninguna medida, fue mencionada por varios operadores como fuente de incertidumbre para participar en la subasta de espectro de las bandas de 700 MHz y 1900 MHz la semana pasada.

3. Se requiere incluir una revisión de la metodología para determinar los mercados relevantes, en particular de los servicios empaquetados convergentes

El documento publicado no hace ninguna referencia a una sentida necesidad del mercado, consistente en revisar a profundidad la metodología para determinar los mercados relevantes.

El análisis de la situación de competencia en los mercados de telecomunicaciones en Colombia ya cumplió 10 años desde su expedición. La metodología fue adoptada mediante la resolución 2058 de 2009, y se aplica a todo tipo de productos, individuales y empaquetados.

Sin embargo, su expedición se produjo en un contexto de comercialización de productos individuales, que hoy es más la excepción que la regla en el mercado. La utilización de la metodología por la CRC para productos empaquetados fijos y móviles ha demostrado ser compleja, especialmente en la definición del mercado relevante mediante el test del monopolista hipotético; organismos internacionales como la OCDE y el BEREC también han reconocido las dificultades del análisis de competencia en productos empaquetados.

En mayo de este año enviamos a la Comisión un documento que sirve de sustento para ajustar la regulación vigente en lo tocante al análisis de la competencia en el sector de telecomunicaciones, de tal forma que la metodología se ajuste a la complejidad inherente a la competencia en paquetes convergentes; además se propusieron alternativas a esta metodología, con base en la experiencia de otros reguladores de telecomunicaciones y de autoridades de competencia y organismos internacionales. El documento aludido incluso propone modificar los formatos de información de clientes paquetizados que los operadores debemos reportar y que la CRC en coordinación con el MINTIC debe publicar, para hacer seguimiento transparente al mercado.

Vemos indispensable que la Comisión adelante esa revisión, ya que el mercado no es ni mucho menos el mismo de hace diez años. Ya desde esa época, Telefónica Colombia venía argumentando la necesidad de intervenir en telefonía móvil ante la presencia de Claro como operador con posición dominante en el mercado de voz. A partir de entonces la posición dominante de Claro, y en particular su efecto club, han

intentado ser contrarrestados con la imposición de medidas asimétricas en los cargos de terminación de voz móvil y la regulación de sus precios minoristas.

En esa línea, desde febrero de 2017, la CRC procedió a incluir en la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, los mercados de paquetes de servicios fijos y de servicios móviles, reconociendo la masificación del consumo de productos de manera empaquetada. Además, inició la actuación particular para imponer medidas sobre Claro como operador dominante en el mercado de servicios móviles que protejan a la competencia de este dominio, y la decisión final después de 33 meses, sigue en estudio.

Es pertinente recordar que las dilaciones en la toma de la decisión para atajar la concentración y la dominancia corre en contra del país y su futuro digital. Es así como según la experiencia de México, que lamentablemente la CRC no cita en el documento analizado, al parecer las reformas de la Constitución y la Ley fueron tardías, puesto que, pese a su adopción, un solo agente predomina en el mercado.

Según ha reseñado el portal especializado Telesemana¹, el tercer trimestre de este año el sector de telecomunicaciones móviles en México fue mejor que el periodo equivalente del año anterior: en ingresos, los operadores tuvieron una facturación conjunta de USD \$3.838 millones, un 5% más interanual, un dato no menor en medio de la reducción del 0.4% que sufrió la economía en el mismo lapso. Pese a este buen dato, América Móvil sigue quedándose, de lejos, con la porción más grande.

Esta empresa generó en ingresos USD \$2.768 millones en el trimestre, un aumento de 6.8%. Desde la declaratoria de preponderancia en marzo de 2014, la compañía redujo su participación sobre ingresos en solo 7 de los 22 trimestres transcurridos, con una participación actual de 71,8%. AT&T creció ligeramente con 0.3% y llegó a USD\$ 728 millones, gracias a que el aumento de 14.3% en la venta de equipos compensó la caída de 3.1% en servicios. Para el analista, México aún no es una operación rentable para esta compañía y como consecuencia de esto sus directivas contemplan entre las opciones la salida del mercado local.

Por su parte, Telefónica México, el segundo en cantidad de usuarios y tercero en ingresos, ingresó 0.5% más de dinero, y podría alejarse de México como una posibilidad en el corto plazo. Según el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

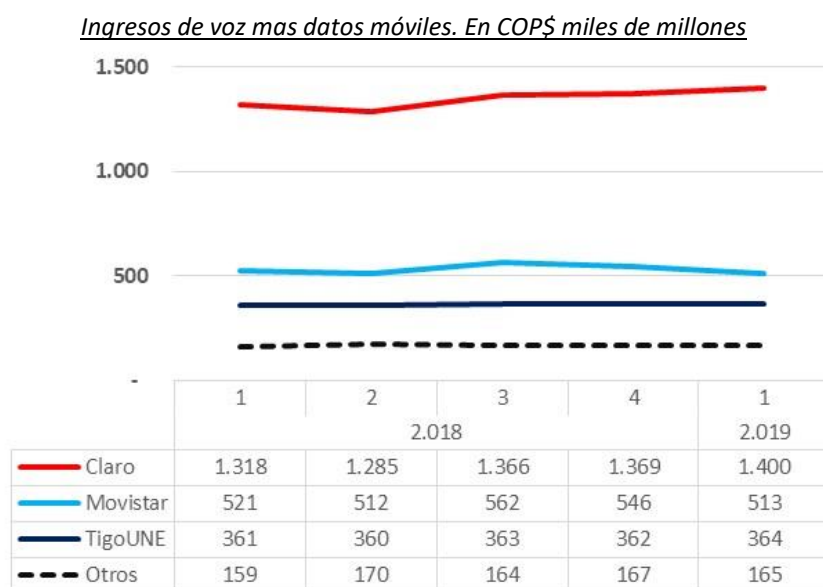
¹ <https://www.telesemana.com/blog/2019/11/11/america-movil-se-sigue-quedando-con-mas-del-70-de-los-ingresos-del-segmento-movil-en-mexico/>

al segundo trimestre del año, América Móvil es líder absoluto en líneas con una cuota de 62.4%, con el segundo lugar de Telefónica (21.2%), seguido por AT&T (14.8%), y por los OMVs que se quedan con el 1.6% restante.

Estos datos se conocen en momentos en que el regulador mexicano debe definir si mantiene, aumenta o disminuye las medidas asimétricas en cabeza de América Móvil como operador preponderante. Sobre este punto, un estudio de The CIU dice que *“de mantenerse la trayectoria actual tomaría 386 trimestres que ese operador alcance un nivel de participación en ingresos móviles por debajo de 50 por ciento”*, y considera que se requiere fortalecer y acelerar la aplicación de las medidas asimétricas en busca del rebalanceo competitivo del mercado.

Mientras tanto en Colombia, no se toman decisiones y es evidente el riesgo y el impacto negativo en el mercado de servicios móviles que se genera, son preocupantes los niveles de concentración del mercado y es evidente el apalancamiento de la posición de dominio de voz móvil al mercado de servicios móviles por parte del dominante.

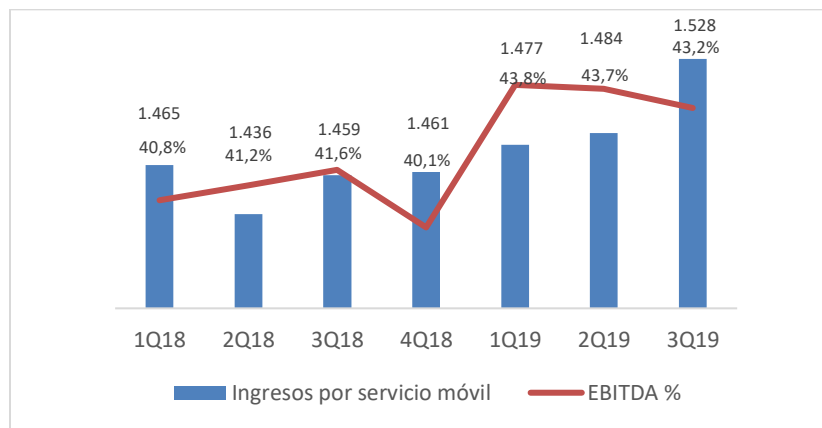
Basta con una mirada a las cifras publicadas por el MINTIC, donde muestran que, al hacer una comparación entre el primer trimestre de 2018 con el mismo periodo de 2019, CLARO se llevó casi la totalidad del presunto crecimiento de la industria móvil, pues creció 6% (COP\$82 mil millones) llevándose casi la totalidad del aumento del total de mercado (COP \$83 mil millones):



Fuente: MINTIC, informes trimestrales

Las cifras que presenta el propio operador en sus Reportes Financieros y Operativos a las Bolsas de Valores, tienen una serie de ingresos por servicio móvil, en promedio 8% por encima de la reportada en Colombia, y asociada a un margen EBITDA aunque con un reciente publicación de los resultados del operador dominante (Claro) dan cuenta de que ante la ausencia de medidas su crecimiento en ingresos y margen OIBDA que ha sido de 42% en promedio para los últimos siete trimestres:

Ingresos por servicios móviles en COP\$ miles de millones. Margen EBITDA en %.



Fuente: América Móvil. Reportes Financieros y Operativos a las Bolsas de Valores

Telefónica en Colombia ha venido manifestando al Regulador en diferentes oportunidades su preocupación por la contaminación de esta posición dominante al mercado fijo mediante la comercialización de servicios multiplay que incluyen productos suministrados sobre redes fijas y móviles.

Visto lo anterior, esperamos una pronta intervención regulatoria de la Comisión para garantizar **prevenir y evitar el abuso de posición dominante y el restablecimiento de las sanas condiciones competitivas en el mercado**, así mismo que actualice sus herramientas de análisis y tome decisiones y acertadas.

4. Es necesaria una revisión conjunta de los mercados mayoristas, para evitar visiones parciales que limiten las decisiones regulatorias.

Extendemos nuestra preocupación sobre el devenir del sector, y, principalmente, por el desarrollo de los mercados mayoristas que definen en gran parte la estructura de costos de las empresas de telecomunicaciones y por lo tanto los niveles de competencia y bienestar social en el país.

Es por esto por lo que queremos expresar nuestras recomendaciones sobre la revisión de los mercados mayoristas, para ajustarlos a la realidad competitiva y sectorial, con el fin de promover la inversión en el despliegue de infraestructura, la innovación en el sector, y aumentar el bienestar social.

Las medidas regulatorias que se han tomado en los últimos años han sido poco eficaces o han tenido efectos negativos en el mercado.

La principal falla de mercado en el sector de telecomunicaciones se encuentra en la alta concentración en los mercados móviles. Este diagnóstico es evidente en el informe de la OCDE Going Digital Colombia donde se muestra que a 2018 el mercado de voz móvil presenta una estructura de mercado donde Claro tiene las cuotas más grandes de mercado, si bien su cuota ha disminuido desde 2012 a 2018, aún se mantiene elevada, con un 46% del total del mercado.

Los mercados de banda ancha móvil pospago y prepago muestran participaciones similares a la del mercado de voz móvil. En pospago de banda ancha móvil, Comcel aumentó su participación de 43.4% en 2012 a 52.3% en 2018. Mientras tanto, Movistar (Telefónica) y Tigo perdieron participación en el período de seis años, mientras que Avantel aumentó su participación a 4.52% después de su entrada en 2014.

Precisamente, las medidas que ha tomado la CRC (Res CRC 5827/2019, Res CRC 5107/2017, Res 5108/ 2017, Res 4807/2015, Res 4660/2014) no se han analizado en su conjunto y derivan en resultados que no son los esperados por la Comisión, llevándola a ajustar constantemente sus decisiones dado que estos mercados se encuentran estrechamente relacionados en un equilibrio general que se afecta con cada modificación.

En esta línea, y como Telefónica lo ha sugerido en reiteradas ocasiones a la Comisión, la alternativa regulatoria óptima para impulsar el mercado resultaría de revisar

conjuntamente todas las remuneraciones que se hacen a la red en el mercado mayorista, es crucial analizarlo incluyendo la revisión a la baja de los cargos de acceso móviles.

No se entiende que la comisión haya permitido que con los niveles de concentración ya comentados se haya sumado a la financiación del operador dominante con los cuantiosos ingresos brutos que recibe por cargos acceso superiores a los USD 30 millones anuales que debemos en exceso pagar en el mercado mayorista echando por la borda los tímidos avances que los cargos acceso asimétricos lograron y que debieron por lo menos haber migrado a un esquema de SKA con bandas que debe ser urgentemente implementado para evitar tremendo exabrupto desde el punto de vista regulatorio.

La Agenda Regulatoria contempla la Revisión de la Resolución 5107 de 2017 y la Revisión del régimen de Acceso, Uso e Interconexión. Al respecto, consideramos que la Comisión debe evaluar en un solo proyecto el Acceso, Uso e Interconexión, incluyendo la remuneración a los servicios de Itinerancia Automática Nacional, las reglas de la Operación Móvil Virtual y las reglas de interconexión móvil junto con su remuneración.

- Reglas de interconexión móvil:

Teniendo como objetivo una regulación moderna, efectiva y que garantice una dinámica competitiva en los mercados mayoristas, es momento para que la Comisión revise las reglas bajo las cuales se implemente la interconexión de voz móvil sobre protocolos IP. Con VoLTE, según la ITU, se genera una mejora de la eficiencia espectral con 3 veces menos uso del espectro de frecuencia, en comparación con las llamadas de voz R99 CS (con el mismo nivel de calidad), mejor calidad de las llamadas, tiempo de establecimiento de llamadas más rápido 3G: 5s LTE: 0,5s-1,5s. De hecho, existen múltiples casos en EE. UU., China, India, Japón y Corea donde ya se da la interconexión de voz en VoLTE.

Por lo tanto, es preciso que la CRC evalúe el establecimiento de reglas de interconexión sobre VoLTE que permitan transitar a esquemas distintos de remuneración.

- Cambio de paradigma en la regulación a los servicios de OMV

Colombia tiene mecanismos regulatorios que son únicos en el mundo, desafiando aproximaciones regulatorias que tienen éxito en la mayor parte del resto de países. En el caso particular de los OMV, en Europa ningún país fija tarifas para la prestación de estos servicios; sólo algunos países establecen lineamientos sobre algunas condiciones en los contratos: en Dinamarca el regulador valida ex post que los precios sean razonables, y en Noruega se aplica un test de estrechamiento de márgenes únicamente para el operador con Poder Significativo de Mercado (PSM).

En Estados Unidos no se regula la provisión de este servicio. En Perú y México únicamente se regulan algunos aspectos de los contratos, más no las tarifas. En Ecuador los acuerdos son de libre negociación con revisión ex post de las tarifas por parte del regulador (pero no son fijadas). En Costa Rica no se regula este servicio, con excepción de la restricción para el operador con PSM de no tener participación accionaria en un OMV. En Argentina se publica una Oferta de referencia, pero los precios son pactados libremente. En Brasil los contratos son regulados pero las tarifas no son fijadas por Anatel, sino que son negociadas libremente. Finalmente, en Canadá, Chile y Paraguay no se regula este servicio.

En esta línea, desde Telefónica consideramos necesario que se revise la posibilidad de liberar el servicio de OMV de regulación de tarifas, toda vez que este mercado inició sin necesidad de regulación tarifaria y la inclusión de esta llevó a diferentes desequilibrios en los mercados mayoristas, entre ellos, la asimetría entre operadores que usan este servicio con aquellos que despliegan red y una mayor presión financiera sobre los operadores de red que tenían alojados OMVs que no se dio para aquellos que no abren su red. Es indispensable que la CRC realice un balance de los efectos que en la práctica se han logrado desde la aplicación de la medida comparado con los supuestos que la motivaron

- Roaming Automático Nacional

De igual manera, consideramos necesario que se revisen reglas de prestación de RAN, haciendo especial énfasis en que la regulación tarifaria debería ser temporal. La misma Superintendencia de Industria y Comercio ya se ha expresado al respecto, mencionando en la importancia de no sostener cargos máximos de remuneración por tiempo indefinido para no afectar los incentivos a invertir:

“Sin embargo, el modelo de provisión de instalación de Roaming Automático Nacional mencionado en el proyecto resolución debe reforzar las condiciones necesarias para que no afecte de manera negativa la calidad en la provisión de los servicios para ningún tipo de usuario y garantice la eficiencia en la utilización del espectro. En particular, el hecho de que no se establezca un término de duración definido para la utilización del servicio de Roaming en al menos las principales cabeceras municipales por parte del proveedor de la red visitante, podría inducir a que se desestime la inversión en infraestructura por parte de estos operadores en algunas regiones”²,

Lo anterior fue ratificado en el concepto 17-011657 de 2017 de la misma SIC, evidenciando la necesidad de no extender condiciones regulatorias en la provisión de instalación de RAN que afecten las inversiones de los operadores.

- La Política de Acceso, Uso e Interconexión

Esta debe estar guiada a promover la inversión en infraestructura, teniendo en cuenta los incentivos a desplegar infraestructura. En el caso particular de terminación en las redes fijas es urgente actualizar a los estándares internacionales las tarifas de terminación fija y móvil, no es admisible que hoy por hoy la terminación en la red fija sea tres veces más costosa que la terminación en la red móvil generando arbitrajes e incentivos al uso fraudulento de las interconexiones en los servicios de LDI y Móvil fijo. Reiteramos que la Comisión debe evaluar la posibilidad de implementación del sistema de Sender Keeps All entre llamadas móviles, en condiciones similares al del esquema de las llamadas fijas en un mismo municipio, o la propuesta que Telefónica ha presentado a la CRC que contempla bandas de tráfico de aplicación de Bill&Keep para equilibrar los balances de los operadores, constituyendo así un método más efectivo que muchas otras alternativas en los mercados mayoristas para reducir las barreras a la entrada y promover la competencia; sin embargo, esta alternativa no ha sido explorada por la Comisión y debería evaluarse en conjunto con las demás medidas en los mercados mayoristas móviles.

De igual manera, como se comentará más adelante, consideramos necesario que cualquier medida se fundamente en un Análisis de Impacto Normativo robusto que permita diferenciar multiplicidad de alternativas regulatorias y que redunde en un

² Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura de Protección de la Competencia, Concepto de Abogacía de la competencia de Radicado 13-140440-2-0.

análisis riguroso del impacto que tiene la regulación en el mercado para tomar la mejor decisión. Un ejemplo en estos temas mayoristas, de cómo no se deben evaluar las alternativas regulatorias es la revisión que se realizó durante 2018 y 2019 del ajuste a las resoluciones 5107 y 5108, donde de manera errada se plantearon apenas 3 alternativas regulatorias: 1) mantener el estado actual, 2) eliminar senda de reducción de RAN y 3) remunerar el insumo de terminación de RAN con un valor equivalente al del cargo de acceso a redes móviles. Esta visión es cerrada y no incluyó otras alternativas como la revisión del servicio de OMV, la reducción de cargos de acceso móviles, el cambio conjunto de remuneración en todos los mercados, entre otras alternativas que pudieron ser más efectivas.

5. Revisión del mercado mayorista de Internet fijo

Consideramos que la revisión de este mercado debe atender a los principios de promoción de la inversión y a los objetivos de cierre de brecha digital. En relación a este último, para llevar los beneficios de la economía digital a la mayor parte de la población, se requieren importantes inversiones por parte de los PRST, no sólo para operar la red existente, sino para ampliarla y más aún, para migrarla a redes de nueva generación que permitan mayores capacidades y mejor calidad, lo que evidentemente se puede contraponer a una regulación excesiva en este mercado que puede desincentivar las inversiones en dichas redes.

Si se realiza este análisis en mercados maduros, donde participan diversos agentes y que resultan atractivos para los PRST, es decir, en las principales ciudades del país en términos de densidad poblacional, un efecto similar podría darse si las medidas a imponer son de naturaleza general y no atienden a las condiciones propias de los mercados, a las fallas presentes en los mismos y especialmente al poder significativo de mercado de algún agente en particular. Para lo cual solicitamos que se identifique de manera rigurosa si existe una falla de mercado o no. Esta iniciativa no cuenta con plazos en el cronograma publicado por la CRC.

6. No se plantea la revisión del régimen de calidad.

Desde final de 2018 y durante todo el corrido del año 2019, a través del gremio Asomovil se remitieron varias comunicaciones tanto a la CRC como al Ministerio de TIC, y se realizaron varias reuniones con estas entidades, en las cuales se puso de presente la necesidad de revisar las condiciones establecidas en el régimen de calidad vigente. La metodología de medición de indicadores de internet móvil no es viable de alcanzar técnicamente y está generando sanciones y multas onerosas, que

van a continuar porque, aunque los sistemas de medición no son infalibles, la regulación exige que funcionen sin fallo alguno en el 100% de los casos.

En detalle, hemos expuesto a las mencionadas entidades las razones técnicas que no permiten la aplicación de la metodología de medición incluida en la Resolución 5050 de 2016, entre las que se encuentran daño o bloqueo a nivel lógico de la sonda y/o sus componentes, ausencia de energía comercial, hurto y/o vandalismo de los equipos, problemas de ingreso a estaciones de otros operadores, desastres naturales, problemas de orden público, paros a nivel nacional, como el paro de camioneros que se llevó a cabo el año pasado.

Frente a lo anterior vemos necesario un mayor análisis entre el gobierno y los operadores, donde se haga un estudio juicioso del costo beneficio de las medidas regulatorias comentadas, teniendo en cuenta que a la fecha no se cuenta con un Análisis de Impacto Normativo que permita determinar la utilidad y el beneficio de casi 7 años de mediciones, y de obligaciones para los tres operadores de red representadas en inversiones por más de \$65 mil millones (dato a 2018) que se explican en gran parte por un número excesivo de mediciones y el pago de multas por \$ 95 mil millones sin incluir las recientes sanciones impuesta en 2019 por mediciones de 2016 y 2017.

A simple vista, el fuerte impacto que esta medida regulatoria ha tenido para los operadores, justifica la revisión, para ajustar la metodología de forma que se hagan mediciones que reflejen la percepción del usuario y que bajo criterios de razonabilidad se permita al operador, de acuerdo con las características de red y la cantidad de usuarios, determinar el número óptimo de las muestras que deben ser tomadas, el número de sondas que requiere para ello, entre otros elementos, de manera similar a como se realiza para el servicio fijo actualmente.

Cabe mencionar que mediante comunicación 2019522697, en respuesta a una de las comunicaciones remitidas por Asomovil, la CRC invitó al gremio a realizar sus peticiones respecto a este tema para que fueran tenidos en cuenta en la agenda regulatoria 2020-2021. En ese sentido, se solicita a la CRC incluir dentro de los puntos de la agenda, la revisión urgente de las condiciones establecidas en la Resolución 5050 de 2016, específicamente lo relacionado con las mediciones de internet móvil.

7. Modernización de redes móviles en Colombia

No se encuentra dentro de la agenda regulatoria, continuidad en el proyecto de modernización de redes móviles en el país, cuyos mayores avances en 2019 fueron la publicación de la hoja de ruta, y la solicitud de información para realizar el estudio sobre la penetración de las redes móviles actualmente desplegadas en Colombia.

A la fecha la CRC no ha dado a conocer los resultados del mencionado estudio, ni el avance en los demás objetivos planteados, como determinar el escenario óptimo de actualización de las redes móviles de acuerdo con el potencial de inversión de la industria y las necesidades de los usuarios, establecer las acciones regulatorias a ejecutar por la CRC y proponer recomendaciones a las entidades de Gobierno y a los agentes regulados, por lo que se entiende que se va a dar continuidad a estas tareas durante 2020. Por tales razones se solicita a la Comisión dar a conocer los resultados del estudio realizado, así como los avances en las demás acciones propuestas en la hoja de ruta.

Así mismo y con respecto a las acciones regulatorias a ejecutar por la CRC, se ha solicitado desde el 2018, que el regulador revise algunas medidas que deben ser ajustadas con el fin de promover un escenario mucho más favorable para que los operadores puedan migrar sus redes a tecnologías más modernas; sin embargo, el único proyecto que se incluye en la agenda al respecto, es la revisión del régimen de homologación de terminales, que vale decir, estaba previsto para tener resultados en 2019 pero según este nuevo proyecto, se va a extender prácticamente un año más, ya que su finalización está programada hasta el 3Q de 2020.

Cabe anotar que se espera que en ese proyecto se revisen alternativas para evitar la homologación de terminales que solo cursen tráfico sobre redes 2G. Este control es fundamental para disminuir el uso de estas redes, que aún no permiten hacer un uso tecnológico más moderno y acorde con la cuarta revolución industrial.

Otros temas fundamentales como el establecimiento de indicadores y reportes informativos de calidad para red 2G, la no comercialización de terminales solo 2G y el no registro de equipos solo 2G en las bases positivas, no están contemplados en la agenda del 2020, por lo que reiteramos la necesidad de revisarlos, analizarlos, y, en consecuencia, incluirlos en las actividades del próximo año.

8. La Comisión debería incluir una hoja de ruta clara para cumplir con las funciones de eliminación de barreras al despliegue.

En la agenda regulatoria se incluye la *“Revisión del Código de Buenas Prácticas para el despliegue de infraestructura”*, dentro de las iniciativas regulatorias de la Tabla 1. Sin embargo, en ninguna parte del documento se explica en qué consiste dicha actividad.

Consideramos que la entidad puede contribuir a la transformación digital y construcción de territorios inteligentes mediante acciones concretas que permitan la eliminación de las barreras locales para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones. Si bien los Planes Nacionales de Desarrollo 2015-2018 y 2018-2022 le han otorgado facultades a la CRC para recomendar a las entidades territoriales la eliminación de las barreras normativas, así como para constatar que las mismas fueron eliminadas, consideramos que la labor de la entidad podría ir más allá. La CRC debe acompañar a las autoridades locales en la elaboración de sus Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, mediante explicaciones técnicas, jurídicas, económicas y sociales sobre el funcionamiento de las telecomunicaciones y de esta forma asegurar que existan las condiciones normativas adecuadas para el desarrollo de los territorios.

Esta labor debería contar con unas actividades detalladas y un cronograma de ejecución definido, para identificar los instrumentos normativos de los territorios y los términos oportunos del acompañamiento.

9. Compilación y simplificación del marco regulatorio de TV.

En la agenda regulatoria se propone revisar, compilar y simplificar las normas que regulan el servicio de televisión por suscripción. Inicialmente plantea incluir esas normas dentro de la regulación de la CRC y luego sí revisar qué normas pueden simplificarse. Estas actividades se realizarían hasta el cuarto trimestre del año 2020.

Consideramos que la actividad que propone la entidad es necesaria para actualizar el marco normativo en materia de televisión por suscripción. Sin embargo, es necesario conocer el estado actual de las normas de televisión con ocasión de los cambios realizados por la ley de modernización del sector TIC. La entidad debería expedir cuanto antes una circular informando qué normas se encuentran vigentes en materia de televisión por suscripción, especialmente en materia de protección de los derechos de los usuarios.

Sugerimos incluir en la actualización del marco normativo, el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios – Res. CRC 5111 de 2017, teniendo en cuenta que hay disposiciones que no aplicaban al servicio de televisión, pero que ahora sí lo hacen, con la inclusión de este servicio en el concepto de “provisión de redes y servicios de telecomunicaciones”.

10. Roaming Internacional.

A la fecha de la elaboración de estos comentarios, sigue adelantándose el trabajo conjunto entre la Comunidad Andina de Naciones y los respectivos reguladores, sobre la base de la propuesta conocida preparada por el consultor Blue Note para la secretaría general de la CAN.

Tomando en cuenta que la regulación colombiana es la más adelantada en los derechos de los usuarios de este servicio, y que la CRC ha sido la autoridad nacional más activa y transparente en la divulgación de los documentos intermedios que se han trabajado, los operadores prestadores del servicio de roaming internacional esperamos que la Comisión publique en un proyecto de la agenda, los puntos principales de la propuesta y los tiempos estimados para ajustar la normatividad nacional según los cambios que se realizarán a la normativa comunitaria.

En esta nueva etapa de discusión, vemos deseable que el equipo de trabajo de la CRC revise los puntos de control de fraude, de uso razonable, doble tributación y recuperación de costos eficientes. Y en virtud de la defensa de la iniciativa comercial y la innovación que favorecen a los usuarios, esperamos que se permita que, cuando los operadores ya tengan en su oferta comercial de manera efectiva el esquema de “roaming like at home”, no les aplique la normativa.

11. Se deben definir principios y criterios claros de mejora regulatoria.

La Comisión debe contemplar dentro de su Agenda el desarrollo de unos principios y criterios que le permitan analizar de manera estandarizada los proyectos de regulación, adoptando la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo del DNP e involucrándolo como su herramienta principal para el desarrollo de regulaciones.

Desde el 2013 la OCDE en su estudio sobre la política regulatoria en el país resaltó que *“Se requiere de un fuerte apoyo político para asegurar que la administración pública aproveche extensamente esta herramienta [Análisis de Impacto Regulatorio], que debería ser obligatoria para las instituciones reguladoras”*.

Luego de seis años la CRC aún desarrolla proyectos de alto impacto en el mercado sin análisis rigurosos de impacto normativo, siendo que el CONPES 3816 de 2014 establecía una fase inicial de 3 años donde el Comité para la Mejora Normativa promovía el uso del AIN en las entidades de la rama ejecutiva. Luego de estos 3 años la aplicación debería ser obligatoria por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional con iniciativa legislativa, potestad reglamentaria y función regulatoria, de acuerdo con los criterios de necesidad, impacto económico, impacto ambiental, impacto social, población afectada, entre otros.

Una buena aproximación por parte de la CRC sería definir lineamientos sobre los cuales evaluar cada uno de los proyectos regulatorios para ofrecer la certeza que todo el accionar de la Comisión se desarrollará bajo los mismos objetivos, que se está identificando de manera clara la falla de mercado y que la aproximación regulatoria es la óptima. Un ejemplo de una mala práctica en la materia fue ejemplo negativo fue la expedición de la Resolución CRC 5826 de 2019, en la que se justificó indebidamente no realizar el análisis, siendo que no se presentó una falla de mercado que justificara la intervención, y que los ejercicios cuantitativos mostraban la inconveniencia de adoptar la norma.

De igual manera, es fundamental que la CRC realice de manera continua evaluaciones ex post de las regulaciones, sobre todo de aquellas que tienen un mayor impacto en el mercado y en el bienestar social. Para lo cual, al menos cada año debería realizar una evaluación de impacto de las regulaciones para determinar si el efecto en el mercado fue el esperado o si por el contrario se produjo afectaciones.

12. La Comisión necesita fortalecer su estrategia de recopilación, análisis y publicación de datos.

Hoy en día cualquier decisión debe estar fundamentada en datos que soporten las premisas y los argumentos en cualquier organización, mucho más si se trata de un órgano regulador que establecerá reglas sobre las cuales los agentes del mercado basarán su comportamiento, lo cual determinará los resultados del mercado, afectando (de manera positiva o negativa) el bienestar del consumidor, del productor y el bienestar social agregado.

En este sentido, la CRC debería incluir una estrategia que fortalezca la información con la que cuenta, que simplifique el proceso de recolección y que ponga a disposición los datos con los que realiza sus análisis, en la medida de lo posible.

Con respecto a la recolección de datos, en reiteradas ocasiones Telefónica ha sugerido la necesidad de revisar de manera prioritaria los reportes de información, con miras a simplificarlos para evitar errores en la información y agilizar el proceso de recolección y revisar si toda la información que se solicita es necesaria o si por el contrario existe información que la CRC debería tener en cuenta en sus análisis, pero no se solicita hoy en día. En particular, el formato 1.2. donde se solicita información sobre tarifas ha generado dificultades para ser cargado y analizado por parte de la CRC.

Solicitamos expresamente que la Comisión nos indique si la información recolectada de este formato tiene eficacia y ya está siendo utilizada o si es necesario un cambio en el formato del reporte para que sea más comprensible y permita la comparación de la información. En la misma vía, nos causa preocupación que un regulador no tenga la información pertinente para calcular, como mínimo, las elasticidades precio demanda del mercado (la cual debería calcularse a partir de los reportes de tarifas y usuarios) y las elasticidades precio de la oferta (a partir de información desagregada de despliegue). Sin esta información la autoridad sectorial se encuentra a ciegas para tomar muchas de las decisiones regulatorias que se facilitarían a partir de reportes más simples y ágiles de generar.

En relación con la publicación de la información, señalamos que conocemos de primera mano el portal pos[data]; sin embargo, la información que allí se encuentra es pobre y no se encuentra en formatos estandarizados. Apenas se encuentran 5 archivos en Excel y el reporte de industria 2018 que no deja descargar la información. Si bien el Ministerio publica en el portal ColombiaTIC información de mercado, eso

no resta potestad para que la CRC aproveche de mejor manera la información de la industria y publique los datos en su portal pos[data] a mayores niveles de desagregación y con series de tiempo comparables y revisadas en su consistencia.

De igual manera, la publicación de información relevante hace parte de una buena práctica de transparencia y rendición de cuentas que una entidad regulatoria independiente debería hacer, y gracias a ello se puede invitar a la academia a usar datos del sector para cubrir análisis faltantes con know-how proveniente de investigadores. Fortalecer la herramienta del pos[data] generará valor para la actividad regulatoria, y la industria y la sociedad en general. Estas iniciativas se deben incentivar desde una propuesta clara de la CRC para darle valor a los datos y buscar sinergias con aquellos que los necesitan como insumo clave en estudios e investigaciones sectoriales.

En este sentido, sugerimos una estrategia de fortalecimiento de datos que conciba como mínimo los siguientes puntos:

- Revisión prioritaria de los reportes de información para hacerlos más simples y comprensibles, de manera que la información reportada sea comparable entre operadores y buscando que la CRC cuente con la información necesaria y suficiente para realizar análisis de mercado. Esto incluye pedir los datos de clientes en paquetes convergentes, como se mencionó arriba en este documento.
- Estimación y publicación de Elasticidades precio-demanda y elasticidades cruzadas de cada uno de los servicios fijos y móviles.
- Estimación y publicación de Elasticidades precio-oferta con respecto al despliegue de redes fijas y móviles.
- Multiplicar la información disponible en pos[data] con series de tiempo más largas de información de mercado (usuarios, ingresos, tráfico, desagregación espacial, características de los servicios, proveedor) junto con información de calidad de servicios, microdatos anonimizados de encuestas y datos usados en cada uno de los proyectos regulatorios.
- Estandarizar la información publicada en pos[data] para permitir que investigadores de la academia se interesen y hagan uso de esta información. Sugerimos publicación en formatos .csv, .txt, .dta, xlsx y disponibilidad para acceder a ellos a través de API's.
- Uso de tecnologías emergentes como Big Data o técnicas de Inteligencia Artificial por parte de la CRC en la medida de lo posible para soportar los análisis de la información y el desarrollo de proyectos regulatorios.

Agradecemos el espacio para comentar sobre la Propuesta de Agenda Regulatoria, y esperando que los comentarios anteriormente mencionados aporten para la construcción de una agenda sólida y robusta, que siga los principios de mejora regulatoria y que atienda a los principales retos que la CRC tiene durante los próximos años.

Cordial saludo,

(Original firmado)

NATALIA GUERRA CAICEDO

Vicepresidente Asuntos Públicos y Regulatorios