



Bogotá D.C., 20 de noviembre de 2019

Doctora

ZOILA CONSUELO VARGAS MESA

Directora Ejecutiva (e)

Comisión de Regulación de Comunicaciones

Bogotá

Ref: Comentarios a la propuesta de Agenda Regulatoria 2020-2021.

Estimada doctora Zoila:

El Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia, recibe con agrado la propuesta de Agenda Regulatoria para el período 2020-2021. Frente a ella, nos permitiremos hacer algunos comentarios relacionados con los proyectos allí contenidos, que fueron definidos por la Comisión y que se enmarcan en los cuatro ejes seleccionados por esta entidad (competitividad, desarrollo económico e inversión, bienestar social, y calidad de los servicios de comunicaciones e innovación). Lo anterior con el fin de que estos proyectos puedan dar respuesta a las dinámicas del mercado, incidan en los procesos tecnológicos -especialmente cuando se trate de procesos regulatorios- y respondan a los proyectos de política pública, a los objetivos previstos en la Ley 1978 de 2019, y al modelo del nuevo regulador convergente para los sectores de telecomunicaciones y audiovisual.

COMENTARIOS A LA AGENDA REGULATORIA:

Para la elaboración de esta agenda, fue determinante la revisión de las tendencias internacionales en la materia, especialmente para realizar la selección de los proyectos que pretenden desarrollarse a lo largo del plazo definido por el regulador. Al respecto, nos permitimos realizar las siguientes anotaciones:



A. REVISIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES DEFINIDOS EN LA RESOLUCIÓN 2058 DE 2019.

Al analizar la Agenda Regulatoria 2020-2021, se evidencia que procura efectuarse una revisión del Mercado Mayorista de Banda Ancha, mas no se hace referencia a la posibilidad de revisar los mercados relevantes definidos, ni las medidas regulatorias en esta área, una vez identificada la posición significativa de mercado por parte de uno de los operadores.

Es pertinente traer a colación el caso de la Unión Europea, que desde el 2002 incorporó el modelo de regulación por mercados, definiendo para ese año 18 mercados, posteriormente, como consecuencia de una serie de revisiones, se pasaron a tener 7 mercados, que finalmente se consolidaron como 4¹, de conformidad con su evolución y competencia.

Las “Recomendaciones de mercados” (2002, 2007, 2014) muestran la tendencia hacia la competencia

| First Recommendation (2003) | | Second Recommendation (2007) | | Third Recommendation (2014) | |
|------------------------------------|----|------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---|
| Retail PSTN | 1 | 1 | Retail fixed access | 1 | |
| | 2 | | | | |
| | 3 | | | | |
| Retail fixed voice telephony | 4 | | | | |
| | 5 | | | | |
| | 6 | | | | |
| Retail leased lines (minimum set) | 7 | | | | |
| Fixed voice call origination | 8 | 2 | Fixed call origination | 2 | |
| Fixed voice call termination | 9 | 3 | Fixed call termination | 3 | 1 |
| Fixed voice call transit | 10 | | | | Call termination on individual fixed networks |
| Local loop unbundling | 11 | 4 | Local loop unbundling | 4 | 3a |
| | 12 | | | | Wholesale Local Access at a fixed location |
| Wholesale broadband access | | 5 | Wholesale broadband access | 5 | 3b |
| | | | | | Wholesale Central Access at a fixed location for mass-market products |
| Leased lines terminating segments | 13 | 6 | Leased lines terminating segments | 6 | 4 |
| | | | | | Wholesale high-quality access provided at a fixed location |
| Leased lines transit segments | 14 | | | | |
| Mobile access and call origination | 15 | | | | |
| Mobile voice call termination | 16 | 7 | Mobile voice call termination | 7 | 2 |
| Mobile roaming | 17 | | | | Call termination on individual mobile networks |
| Broadcasting transmission | 18 | | | | |

Fuente: Los mercados de telecomunicaciones como base de la transformación digital. Eficacia práctica de la regulación. Lionel Fernández –Asesores en Regulación. VIII Jornadas Interuniversitarias Universidad Carlos III de Madrid y Universidad Externado de Colombia. Los

¹ El 9 de octubre de 2014, la Comisión Europea aprobó la tercera Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas, que redujo de 7 a 4 los mercados objeto de regulación ex ante, terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija (mercado 1); terminación de llamadas vocales al por mayor en redes móviles individuales (mercado 2); b) acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija (mercado 3a); acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos del mercado de masas (mercado 3b) y acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija (mercado 4). [«DOUE» núm. 295, de 11 de octubre de 2014, páginas 79 a 84.]



Nuevos retos jurídicos de la transformación en la Unión Europea. 30 de septiembre a 4 de octubre de 2019.

En el caso colombiano, cumplidos diez años desde la expedición de la Resolución 2058 de 2009², no se ha efectuado una revisión por parte del Regulador de los mercados definidos en su momento, que eran susceptibles de una intervención por parte del Regulador, al no contar con las condiciones óptimas en materia de competencia.

ANEXO 01

LISTA DE MERCADOS RELEVANTES

1. Mercados minoristas definidos con alcance municipal

- 1.1. Voz (fija y móvil) saliente local
- 1.2. Datos (acceso a Internet de Banda ancha) residencial
- 1.3. Datos (acceso a Internet de Banda ancha) corporativo

2. Mercados minoristas definidos con alcance nacional

- 2.1. Voz saliente móvil
 - 2.2. Voz saliente (fija y móvil) de larga distancia nacional
 - 2.3. Voz saliente de larga distancia internacional
 - 2.4. Datos (acceso a Internet) Móvil por suscripción
 - 2.5. Datos (acceso a Internet) Móvil por demanda
- (NUMERALES MODIFICADOS POR LA [RES. CRC 3510/2011 ART.1.](#))

3. Mercados minoristas definidos con alcance departamental

- 3.1 Voz saliente (fija y móvil) de local extendida

4. Mercados minoristas de terminación

- 4.1. Terminación de llamadas fijo – móvil en todo el territorio nacional.

5.-Mercados mayoristas

- 5.1. Mercados Mayoristas de Terminación

- 5.1 A. Mercado Mayorista de terminación de llamadas fijo – fijo en cada municipio del país.
- 5.1.B. Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – fijo en cada municipio del país.
- 5.1.C. Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil – móvil en todo el territorio nacional.
- 5.1.D. Mercado Mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional.

- 5.2. Mercado Mayorista Portador

Fuente: Anexo 1. Listado de Mercados Relevantes. Resolución CRC 2058 de 2009.

Si se analiza la experiencia de la Unión Europea que tiene un recorrido de 17 años, se constata que los mercados han sido reducidos de manera significativa, de los

² "Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones"



mercados susceptibles de regulación *ex ante*. A partir de lo anterior, consideramos conveniente realizar un nuevo estudio sobre los mercados que fueron definidos previamente, considerando la evolución de los mismos y las condiciones de competencia que se dan actualmente en el sector de las telecomunicaciones.

B. REVISIÓN DEL RÉGIMEN DE ACCESO, USO E INTERCONEXIÓN

En el 2018, se sometió a consideración del sector el documento “Propuesta de Política Regulatoria para Acceso e Interconexión”³, en el cual se presentó de manera general el estado del acceso e interconexión a nivel internacional, adicionalmente, en esta se formuló un cuestionario cuyo objetivo era que los agentes del sector y la academia identificaran si esta propuesta era conveniente para el país y si estaba asociada con la regulación sobre el despliegue de infraestructura.

Teniendo en cuenta que la última revisión y actualización al régimen de acceso e interconexión se llevó a cabo en el 2011, y fue incorporada mediante la Resolución 5050 de 2016, consideramos que se requiere una nueva revisión de las condiciones en las que se da la interconexión en la actualidad.

Por otra parte, atendiendo a que el mercado de las telecomunicaciones cuenta con muchas fallas, y partiendo de que el acceso y la interconexión se configuran como elementos indispensables para la existencia de la competencia en el sector, consideramos que se hace necesaria la intervención del ente Regulador para la determinación de los elementos y los factores sobre los cuales gravitarán estos dos aspectos -la interconexión y el acceso-.

Por lo anterior, se entiende la conveniencia que representa utilizar los tres instrumentos regulatorios, siendo la Resolución el mecanismo más idóneo para intervenir, porque a través de este que se pueden definir de manera general las condiciones y los elementos a tener en cuenta por parte de los proveedores de redes y servicios para sus acuerdos de acceso e interconexión, incorporando aspectos sustanciales y procedimentales, esto sin desconocer que desde el ámbito Comunitario Andino, la Ley 1341 de 2009 y la Ley 1978 de 2019, se ha conferido la obligación al Regulador de contar con un marco general en materia de interconexión y acceso, con base en el carácter que tienen estos dos instrumentos para garantizar las comunicaciones entre los usuarios, de allí se deriva que estos se constituyan

³ https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Doc_%20Acceso%20e%20Interconexi%C3%B3n%20Publicar%209-12.pdf. Recuperado el 10 de noviembre de 2019.



como una obligación que, en caso de negativa de las partes y de no aducirse una justificación de carácter técnico para no concederse, habilita al Regulador para que esta pueda ser impuesta.

Por los motivos expuestos, se ve la necesidad de contar con resoluciones generales y específicas en esta materia, que determinen un conjunto de principios y criterios que no puedan ser desconocidos por ninguno de los agentes intervinientes en las relaciones contractuales.

La Comisión puede recurrir a otros instrumentos tales como guías, consultas, entre otros, que le permitirán recolectar información y evaluar si se requieren intervenciones de mayor envergadura, o determinar si a través de la expedición de marcos generales los agentes a través de la co-regulación pueden generar relaciones más armónicas, no obstante, siempre se requerirá de la intervención y monitoreo del Regulador, como consecuencia del carácter propio que tiene tanto el acceso como la interconexión para este sector.

Aunado a lo anterior, también es pertinente realizar la revisión del modelo previsto en materia de resolución de controversias de la Comisión, teniendo en cuenta la reconfiguración del Regulador y las nuevas competencias en materia audiovisual, aspectos que han sido incluidos en los planes de actuación definidos en otros países, como sucede en el caso de España, y que en Colombia están orientados a que se pueda dar el despliegue de redes, siendo éste uno de los principios y fines previstos por la Ley 1978 de 2019. En ese sentido, en nuestro parecer, la actualización del procedimiento debe ser uno de los insumos para que se pueda garantizar la innovación y el despliegue de estas nuevas redes.

C. REVISIÓN DEL RÉGIMEN INTEGRAL DE USUARIOS DE TELECOMUNICACIONES

Si bien la Resolución 5111 de 2017 trajo consigo cambios significativos en materia de protección de los usuarios, no puede considerarse que éste sea un régimen convergente.

La expedición de la Ley 1978 de 2019 generó un gran desafío para el Regulador, por cuanto busca que se cree un régimen efectivo de protección, lo cual genera la necesidad de que se dé una revisión del marco regulatorio vigente en diferentes materias, particularmente en lo relacionado a los usuarios.



Es conveniente antes de iniciar este proceso de revisión, que de manera coordinada se verifique con la Superintendencia de Industria y Comercio, y particularmente con la Dirección de Investigaciones de Usuarios de Telecomunicaciones -como entidad encargada de verificar y aplicar el régimen de protección de usuarios de telecomunicaciones-, qué tipo de temáticas son las más recurrentes en las apelaciones que se han dado por la aplicación del mencionado régimen, pues esto le permitirá al Regulador identificar qué aspectos deben ser modificados o suprimidos.

Además, se hace necesario analizar la incidencia que pueda tener el modelo PrevenSIC en materia de protección de los derechos de los usuarios y en los escenarios de amigable composición con estos, a efectos de garantizar la protección de sus derechos.

El nuevo régimen debe proteger de manera integral al usuario de televisión, independientemente de la modalidad o tecnología por la cual este acceda al servicio, en particular, debe ser prioritaria la creación de una normativa especial para el usuario de televisión pública radiodifundida.

Paralelo a esto, es conveniente que se empiecen a adelantar estudios sobre los usuarios digitales, para establecer qué tipo de obligaciones pueden estipularse para proteger sus derechos, siendo este un factor determinante, directamente relacionado con las transformaciones que se están dando en materia de consumo digital, servicios OTT, entre otros.

D. DIGITALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

En una era donde debe primar la política de cero papel y en la que se busca que todos los procesos se surtan por medios digitales, es oportuno adelantar esfuerzos para que procedimientos como la interposición de las quejas, recursos de reposición y apelación, entre otros, puedan realizarse de manera digital. Para ello, podría estipularse que el operador destine computadores o dispositivos por medio de los cuales el usuario pueda presentar sus reclamaciones.

Además, medidas como la simplificación de ciertas obligaciones en cabeza de los operadores, como contar con oficinas físicas en todas las cabeceras municipales, deben ser estudiadas por el Regulador en este proceso de digitalización, de



conformidad con la Ley 1978 de 2019 y con los planes de conectividad que pretenden ser alcanzados.

Lo anterior debe ir de la mano con programas de capacitación, que apunten a que el usuario pueda realizar casi todos los trámites de manera virtual, en aras hacer efectivos sus derechos.

El empleo de estos mecanismos, a su vez, se constituye como una herramienta que puede incentivar la participación ciudadana y la promoción de valores cívicos, en los términos de la Ley 1978 de 2019.

COMENTARIO FINAL

Es conveniente que el Regulador continúe con la labor de monitorear las tendencias o aproximaciones regulatorias referidas a las nuevas tecnologías, pues ello permite ampliar las competencias atribuidas a la Comisión, aumentando su campo de acción de todo el sector TIC y no restringiéndolo solo a las telecomunicaciones.

Por otra parte, hay algunos asuntos que en nuestro sentir deberían ser tenidos en cuenta por la Comisión, a saber: la Gobernanza de Internet y la Neutralidad de la Red, y los nuevos escenarios regulatorios que pueden darse como consecuencia de los modelos sobre los cuales gravitan estos temas (el modelo de los Estados Unidos y el de la Unión Europea a cargo de la BEREC, particularmente en lo relacionado con las acciones regulatorias y aquellas que procuran la competencia).

Adicionalmente, consideramos que sería oportuno contar con una agenda en materia audiovisual, que tenga en cuenta la simplificación y actualización del marco rector de la televisión en Colombia, el cual cuenta con más de 25 años. Esto hace necesario una priorización en la simplificación de los acuerdos y resoluciones vigentes en estos aspectos, tal como se realizó para el sector de las telecomunicaciones.

Finalmente, analizando el ejercicio realizado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, consistente en crear mesas de trabajo en materia audiovisual, donde se contó con la participación del sector para la construcción de una política pública, consideramos que sería conveniente que el Regulador, con base en sus nuevas competencias, empiece a desarrollar este tipo de ejercicios que están directamente relacionados con el Análisis de Impacto Normativo, pues ello permitiría determinar si las problemáticas identificadas en el



año 2016 siguen vigentes y/o si hay nuevas, de cara a una reforma integral de las leyes de televisión.

Agradecemos la atención prestada.

Cordialmente,

DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA