



Bogotá, 17 de junio de 2024

Doctora
LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
 Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
 Calle 59ª BIS No. 5-53
 Edificio Link siete sesenta, piso 9
 Bogotá

Asunto: Comentarios al Documento de Formulación del Problema del proyecto “*Promoción de la Conectividad y Competencia en el Mercado Portador*”.

Respetada Doctora Duque:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al Documento de Formulación del Problema del proyecto “*Promoción de la Conectividad y Competencia en el Mercado Portador*”, publicado por la CRC el pasado 31 de mayo de 2024¹.

CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES	1
2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS SOBRE EL ÁRBOL DEL PROBLEMA	3
2.1. El problema que identifica la CRC no existe	3
2.2. En relación con las causas identificadas	5
2.3. En relación con las consecuencias identificadas.....	9
3. NO ES CONVENIENTE INTERVENIR EL MERCADO MAYORISTA PORTADOR.....	12
4. RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE LA CONSULTA PÚBLICA	13
5. PRINCIPALES CONCLUSIONES	15

1. COMENTARIOS GENERALES

La CRC debe tener presente que la razón de ser de la regulación en el sector de telecomunicaciones es la búsqueda de un incremento en el bienestar de los consumidores a través de mayor cobertura y calidad y mediante la promoción de la inversión², por lo que la intervención regulatoria debe estar encaminada a resolver problemas que el mercado por sí sólo no puede resolver y que tampoco pueden superarse a través de políticas públicas. En este sentido, la intervención regulatoria debe ser la excepción, y no la regla, por lo cual la actitud de un regulador no puede ser la de intervenir siempre por defecto.

¹ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-18>

² Ley 1341 de 2009, artículo 1; y Ley 1978 de 2019, artículo 1.



Por ende, si el bienestar de los consumidores se está incrementando, como en efecto ocurre en el servicio de internet fijo (así esa mejora se dé a distintos ritmos en las diferentes zonas del país, como resulta natural por las características heterogéneas del territorio), el regulador debe evaluar si su intervención resulta necesaria, o si por el contrario será contraproducente, ya que puede entorpecer las dinámicas del mercado y generar mayores costos que reducen la disponibilidad de recursos para invertir en infraestructura.

En todo proyecto regulatorio, la CRC debe preguntarse para qué va a regular un determinado mercado, para lo que debe tener muy claro qué efectos concretos quiere lograr y el plazo que tomará la intervención; solo de esta manera podría diseñar unas medidas regulatorias que resulten conducentes a dichos fines, todo lo cual debe ser comunicado a los agentes interesados para dotar de total transparencia el desarrollo de un proyecto regulatorio y nutrir el debate. De manera específica para el proyecto regulatorio bajo estudio, el regulador debe analizar y comunicar de forma clara a los agentes del sector qué busca en cuanto a competencia en el servicio mayorista de datos, en lo que respecta al incremento de despliegue de redes y capacidad de transporte de datos (qué capacidad instalada adicional debería existir en cada municipio y en qué periodo de tiempo se debería lograr), en relación al incremento de la inversión (en cuánto debería aumentar la inversión en despliegue de datos mayoristas en cada municipio), frente al aumento del número de accesos de internet fijo residencial (en qué cantidad y porcentaje debería aumentar el número de accesos y la penetración) y en relación con el mejoramiento de la calidad (en qué cantidad y porcentaje se debería aumentar la velocidad promedio de descarga y de carga y reducirse la latencia en cada uno de los municipios, por ejemplo, y en qué periodo de tiempo). Una vez la CRC haya respondido de forma rigurosa todos estos interrogantes (es decir, basándose en objetivos medibles con un horizonte de tiempo prudencial), podrá plantear alternativas regulatorias, entre las que se encuentra mantener el mercado sin intervención, y evaluar el efecto que cada una de ellas tendría sobre todas las variables a analizar y muy especialmente sobre el bienestar de los consumidores, lo que debe realizarse en un Análisis de Impacto Normativo (AIN) cuyos resultados deben ser publicados para conocimiento del sector.

Desafortunadamente, el proyecto en comento no contempla un análisis similar al mencionado, y el Documento de Formulación del Problema se limita a indicar sin sustento que existe un problema al cual asocia unas causas y consecuencias, sin que se sepa qué es lo que pretende lograr de forma concreta. Por lo tanto, no se conoce el objetivo buscado con la intervención propuesta ni se podrá evaluar el avance de la medida en caso de ser adoptada.

Este análisis, que no existe en el proyecto regulatorio, resulta totalmente necesario para evitar que con la regulación se obtengan efectos indeseados. De manera concreta, una intervención regulatoria analizada y formulada de forma incompleta puede generar desincentivos a invertir en infraestructura y puede disuadir a un operador de llegar a un municipio en donde actualmente no presta el servicio portador, lo que generaría una reducción de la inversión en comparación con un escenario sin intervención regulatoria y, en consecuencia, una menor calidad en desmedro del consumidor.

La CRC debe tener en cuenta el contexto de fuertes transformaciones en el que está inmersa la industria de telecomunicaciones en Colombia. En efecto, de forma reciente (febrero de 2024) se encendieron las redes 5G tras la subasta de espectro realizada en diciembre de 2023, con lo cual los operadores se encuentran en pleno despliegue de infraestructura para lograr una rápida adopción de esta tecnología, despliegue que vendrá acompañado de ofertas novedosas, lo que se suma al ingreso al mercado de un operador entrante, TELECALL,

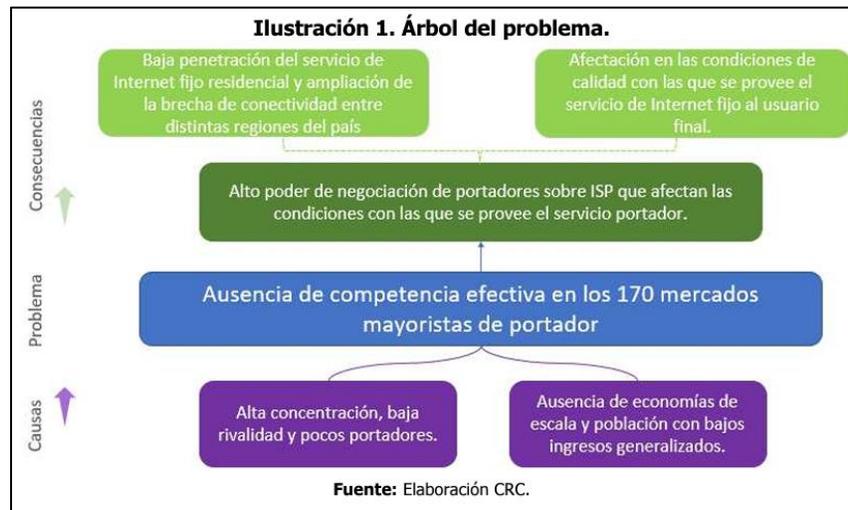


que llegará a dinamizar todavía más la competencia. Por su parte, el regulador debe evaluar el impacto de la integración entre los operadores TIGO y MOVISTAR, autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) mediante Resolución 61548 de 2023³, integración que, si bien se realiza para las redes móviles, genera unas eficiencias en costos para los operadores intervinientes, lo que les permitirá invertir más en todos sus servicios, incluidos los fijos.

En este contexto cambiante, la CRC debe volver a evaluar las condiciones de prestación del servicio de internet fijo residencial en los distintos municipios, pues el listado de 170 mercados municipales del servicio mayorista portador que el regulador consideró que deberían ser susceptibles de regulación ex ante ya se encuentra desactualizado por las recientes mejoras del servicio, como se verá con mayor detalle posteriormente en este documento.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS SOBRE EL ÁRBOL DEL PROBLEMA

La CRC plantea la existencia de un problema relacionado con el mercado mayorista portador en los 170 municipios que consideró como susceptibles de regulación ex ante, e identifica unas causas que generan el problema y unas consecuencias que se derivan del mismo, todo lo cual se sintetiza en una ilustración.



Documento de Formulación del Problema. pág. 9.

Por consiguiente, en las siguientes secciones nos referimos a cada una de las partes del árbol del problema.

2.1. El problema que identifica la CRC no existe

La CRC encuentra que el problema a ser analizado es que exista una “Ausencia de competencia efectiva en los 170 mercados mayoristas de portador”. Al respecto, somos enfáticos en manifestar que **el presunto problema no existe**, lo que se evidencia de forma contundente con el mejoramiento de las condiciones de

³ <https://consultaintegraciones.sic.gov.co/#/formulario-publico-radicado>



prestación del servicio de internet fijo residencial. El regulador no ha demostrado que se trate de un problema, ya que se limita a describir que en ciertos municipios existe menor oferta del servicio mayorista de datos, lo que invariablemente conduce a una mayor concentración. Además, la CRC tampoco ha demostrado que sea una circunstancia que se deba a inconvenientes en la dinámica de competencia ni a posibles conductas anticompetitivas de algunos agentes. Por el contrario, se debe a características propias de determinados municipios (escasa población y densidad poblacional, altos índices de pobreza, baja capacidad adquisitiva, situación geográfica de difícil acceso, dificultades de orden público, etc) que hacen que resulten menos atractivos que municipios más grandes para que un número plural de operadores entren a prestar el servicio mayorista de datos, y que en nada tienen que ver con el comportamiento de los PRST ni con comportamientos desleales o nocivos.

Más grave aún, la CRC tampoco ha dado una explicación de por qué, en su criterio, es una situación que pueda llegar a resolverse a través de una intervención regulatoria; en su lugar, la condición de mercado da todas las señales claras para comprender que la escasa capacidad instalada mayorista en algunos municipios solo se va a resolver con políticas públicas que implemente el Estado, de la misma forma como ocurrió en el pasado con iniciativas gubernamentales que demostraron aumentar de forma sustancial la conectividad y la capacidad de transporte de datos, como lo son el Plan Nacional de Fibra Óptica (PNFO), el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad (PNCAV) y Cable Submarino de San Andrés. Esto muestra que el Estado ya es plenamente consciente que hay lugares en donde el mercado por sí solo no va a llegar, por lo menos no en el corto o mediano plazo, y por lo tanto la conectividad debe ser impulsada por el Gobierno. Una alternativa que podría explorar y potenciar el Estado, es el uso eficiente de los recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC), el cual debe enfocarse en la masificación del acceso, uso y apropiación de las TIC y en el cierre de la brecha digital, conforme con el principio de especialidad de la inversión establecido en el literal a) del parágrafo 1 del artículo 34 de la Ley 1341 de 2009.

Es importante tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, al momento de evaluar las condiciones de competencia de los mercados, únicamente se justifica entrar a analizar un mercado mayorista si se encontraron fallas de mercado en el eslabón minorista correspondiente:

“... En caso de evidenciarse la existencia de fallas de mercado a nivel minorista, se estudian los mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor de dichos mercados”.

Por lo tanto, cabe recordar que el eslabón minorista, que en este caso es el servicio de internet fijo residencial, ha presentado avances muy importantes en los últimos años, con un incremento notable de la velocidad de descarga, que constituye una variable fundamental de calidad y es el factor de decisión más relevante para los usuarios al momento de tomar su decisión de consumo y elegir su proveedor. En efecto, desde 2T-2023, periodo en que se expidió la norma mediante la cual se declararon 170 mercados municipales mayoristas portador como susceptibles de regulación ex ante⁴, hasta el 1T-2024⁵, en esos municipios la velocidad de descarga residencial

⁴ La Resolución CRC 7156 de 2023 se expidió el 21 de junio.

⁵ Último periodo para el que existe información de velocidad de internet fijo en el portal PostData. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataset/suscriptores-e-ingresos-de-internet-fijo>



se incrementó en promedio un 303,9%⁶, con 27 municipios que tuvieron incrementos de más del 500% y con el caso especial de San Andrés, que tuvo en 1T-2024 una velocidad de descarga residencial promedio de 161,1 Mbps. Por otra parte, en 2T-2023 en 74 de esos municipios la velocidad promedio superó el percentil 25⁷ de ese periodo (umbral establecido en 8,23 Mbps), mientras que para 1T-2024 hubo 109 municipios que superaron el percentil 25 (que fue de 15,07 Mbps para ese periodo). **El detalle de estas cifras se encuentra en el archivo Excel que se envía anexo a esta comunicación.**

El buen comportamiento del mercado minorista ya es suficiente, según la regulación, para descartar la revisión del eslabón mayorista. Sin embargo, queremos dejar claro que en cuanto al mercado mayorista portador la CRC tampoco da indicios de que su funcionamiento no sea el adecuado, máxime cuando se ha dado una mejora sustancial del eslabón minorista que necesariamente debería ser un elemento para concluir que el eslabón mayorista tampoco presenta inconvenientes. En efecto, en el Documento de Formulación del problema no hay un diagnóstico de por qué, en criterio del regulador, el mercado mayorista portador no funciona adecuadamente en los 170 municipios. Se debe tener presente que la carga de la prueba de demostrar que existen problemas de competencia o fallas de mercado que ameriten una intervención regulatoria recae siempre en la CRC.

2.2. En relación con las causas identificadas

Al no existir el problema que la CRC plantea, tampoco existen las presuntas causas, sobre las cuales no referimos a continuación.

Alta concentración, baja rivalidad y pocos portadores:

Respecto de esta presunta causa del problema, la CRC no publicó información detallada en el Documento de Respuesta a Comentarios que demuestre de forma rigurosa su afirmación en cada uno de los 170 municipios considerados como susceptibles de regulación ex ante. El regulador recopila información de la capacidad instalada de transporte de datos mediante el formato de reporte de información T.3.1. “*Servicios de transporte de datos entre los municipios del país*”, el cual fue modificado mediante Resolución CRC 7156 de 2023, con lo cual la CRC ha debido publicar un anexo con información detallada de la capacidad instalada por municipio, así como su evolución en los últimos periodos. No se entiende por qué el regulador no incluyó en el Documento de Formulación del Problema un análisis al respecto y se limita a mencionar que hay un “problema” porque en algunos de esos municipios existe lo que considera pocos portadores. Se reitera que la CRC no puede pretender que exista la misma cantidad oferentes del servicio portador en un municipio pequeño que en las ciudades más pobladas del país, ni tampoco que exista un número similar de portadores en los 170 municipios del listado, ya que por definición los distintos municipios son muy heterogéneos.

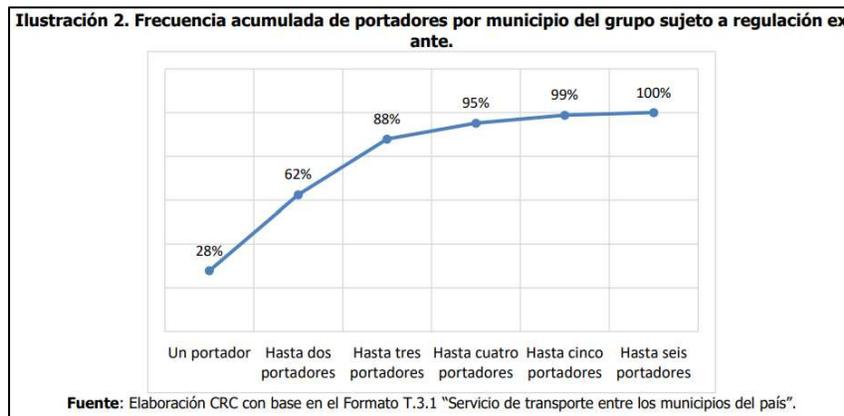
En efecto, como se puede ver del Documento de Formulación del Problema, tan solo en el 28% de los municipios sujetos a regulación ex ante (es decir, en 48 municipios) existe un único proveedor del servicio

⁶ El promedio se calculó con base en 167 municipios dado que hay 3 para los que no se registró velocidad de descarga en 2T-2023, por lo que no se permite hacer el cálculo de su incremento porcentual.

⁷ Criterio extraño que estableció sin sustento alguno la CRC en el algoritmo para evaluar las condiciones de competencia del servicio de internet fijo residencial tanto en el proyecto de resolución como en la Resolución CRC 7156 de 2023.



portador, lo que significa que en el restante 72% de municipios (122 municipios) hay pluralidad de oferentes. En 58 municipios (34% de los municipios⁸) hay 2 portadores, en 44 municipios (26%) hay 3 portadores, en 12 municipios (7%) hay 4 portadores, en 7 municipios (4%) hay 5 portadores y en 2 municipios⁹ (1%) hay 6 portadores.



Documento de Formulación del Problema. pág. 11.

# portadores en el mpio	% acumulado Mpios	Cantidad acumulada de municipios	Porcentaje de municipios por cantidad de portadores	Número de municipios por cantidad de portadores
1	28%	48	28%	48
2	62%	105	34%	58
3	88%	150	26%	44
4	95%	162	7%	12
5	99%	168	4%	7
6	100%	170	1%	2

Cálculos propios con base en la Ilustración 2 del Documento de Formulación del Problema.

Por lo tanto, no es cierto que exista poca oferta del servicio portador en los 170 municipios sujetos a regulación ex ante, pues eso solo ocurre en algunos de esos municipios en los cuales la solución está más cerca de lograrse mediante decisiones de política pública que a través de una intervención regulatoria. Adicionalmente, el análisis de la CRC es incompleto, dado que ha debido realizarse también una evaluación de la capacidad instalada en cada municipio (y no solo respecto del número de proveedores del servicio portador) para comprender si en efecto resulta escasa la oferta de transporte de datos, puesto que si la oferta (en cantidad de Mbps) de servicio portador resulta suficiente para la adecuada prestación de los servicios minoristas, sencillamente no existirán los incentivos para que otro agente ingrese a prestar el servicio portador, lo cual no es en sí mismo problemático. En este sentido, contrasta la aproximación de la CRC frente al servicio portador

⁸ Diferencia entre el acumulado de municipios con 1 portador (28%) y con 2 portadores (62%).

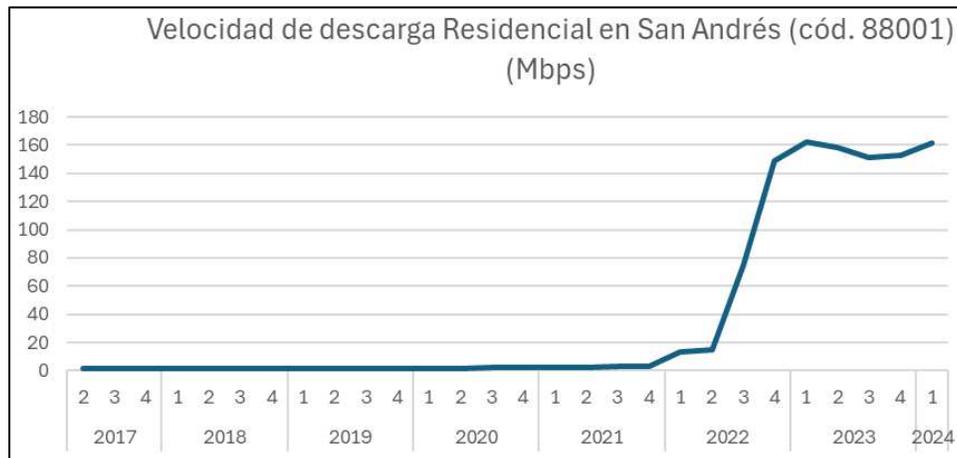
⁹ Buenaventura y Puerto Boyacá.



con el de RAN en la cual expresamente busca evitar la duplicidad de infraestructura bajo el argumento de uso eficiente de la misma.

Más importante aún, si la CRC considera como problemático la “escasa” oferta de servicio portador en algunos municipios (escasez que no existe), esa inquietud debería estar atada a una preocupación por las condiciones de prestación del servicio minorista de internet fijo residencial, lo que quiere decir que una determinada oferta del servicio mayorista podría despertar intranquilidad en el regulador únicamente si en dichos lugares esa oferta mayorista aparentemente reducida se traduce en baja calidad del servicio minorista sin una tendencia de mejoramiento. Para esto, la CRC ha debido hacer un análisis para determinar si existe algún tipo de correlación entre el número de proveedores del servicio portador y la calidad de prestación del servicio minorista de internet fijo residencial, pero infortunadamente no existe un análisis al respecto en el Documento de Formulación del Problema.

Un ejemplo de que tener 2 portadores no implican problemas en el servicio minorista lo encontramos en el caso del municipio de San Andrés, en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, municipio en el cual existen 2 empresas que tienen capacidad instalada de transporte de datos (Energía Integral Andina SA – EIASA y COMCEL), cifra que aparentemente la CRC considera insuficiente, pero a pesar de esto la calidad del servicio de internet fijo residencial ha mejorado de forma sustancial en los últimos años, y ahora supera con creces a la gran mayoría de municipios del país, mientras el costo para el usuario se ha reducido drásticamente, con lo que es claro que el bienestar de los consumidores se ha incrementado notablemente, eliminando cualquier preocupación.



Cálculos propios con información del portal PostData. Disponible en

<https://www.postdata.gov.co/dataset/suscriptores-e-ingresos-de-internet-fijo/resource/864bacb8-b2a2-4cd1-9064-d67850e767b3#{}>

Por estas razones, la presunta causa de “Alta concentración, baja rivalidad y pocos portadores” no existe y la propuesta de intervención carece de sustento suficiente.

Ausencia de economías de escala y población con bajos ingresos generalizados:



Es cierto que los 170 municipios considerados como susceptibles de regulación ex ante presentan, en comparación con municipios más poblados, unas bajas economías de escala y una población con menores ingresos, si bien al interior de esos 170 municipios también hay mucha heterogeneidad. Al respecto, el Documento de Formulación del Problema incluye algunas cifras de densidad poblacional y de proporción de población rural de los municipios sujetos a regulación ex ante¹⁰.

Sin embargo, una vez más hace falta un análisis riguroso de la CRC al respecto. Esto por cuanto en ningún lugar del documento la CRC demuestra que esa causa que identifica tenga relación alguna con el presunto problema, y mucho menos que se trate de una situación que pueda llegar a solucionarse a través de la intervención regulatoria.

En efecto, el mismo Documento de Formulación del Problema muestra con claridad que, como se mencionó en la parte inicial de este documento de comentarios, se trata de inconvenientes o características de los municipios que deben ser resueltos a través de programas y políticas del Gobierno, dado que las condiciones de los distintos territorios no permiten que lleguen multiplicidad de operadores a prestar el servicio portador. Es el caso del Plan Nacional de Fibra Óptica (PNFO) que, según menciona el Documento de Formulación del Problema, sirvió para aumentar la capacidad instalada, utilizada y arrendada de transporte de datos y tuvo un impacto positivo en la competencia del mercado portador¹¹, y del caso de San Andrés, municipio en el cual los programas de subsidios del Gobierno permitieron que usuarios de la isla pudieran acceder al servicio a tarifas similares a las pagadas por usuarios de otros municipios con condiciones socioeconómicas comparables¹², esto sin contar con la notable mejoras recientes que ha tenido la prestación del servicio de internet fijo residencial en la isla en los últimos trimestres.

De hecho, la última parte de esa sección del Documento de Formulación del Problema (en la cual se intenta describir esa “causa”) es absolutamente dicente de que la CRC es plenamente conocedor de la necesidad de que en los lugares apartados y de difícil acceso no será el mercado el que resuelva y mejore las condiciones del servicio portador, sino que deben ser las políticas públicas lideradas por el Estado:

*“A partir de todo lo anterior puede suponerse que, en municipios que por sus condiciones demográficas, geográficas o socioeconómicas no representan un mercado atractivo para la inversión de operadores que provean el servicio portador, **el dinamismo del mercado mayorista no se derive de las propias fuerzas de mercado y, en consecuencia, que sea el desarrollo de políticas públicas lo que fomente la inversión y la apropiación de los servicios de telecomunicaciones con el fin de generar un impacto positivo en este tipo de mercados.**”¹³ (NFT)*

Por estas razones, la presunta causa de “Ausencia de economías de escala y población con bajos ingresos generalizados” no existe, al menos no como un origen del presunto problema en el mercado mayorista portador que pueda endilgarse a problemas de competencia.

¹⁰ Documento de Formulación del Problema. págs. 13-17.

¹¹ Documento de Formulación del Problema. págs. 16-17.

¹² Documento de Formulación del Problema. pág. 17.

¹³ Documento de Formulación del Problema. pág. 17.



Como se puede observar, ninguna de las dos (2) causas enunciadas por la CRC generan el presunto problema, el cual se reitera que es inexistente.

2.3. En relación con las consecuencias identificadas

De manera análoga a como sucede con las causas, al no existir el problema que la CRC plantea, las presuntas consecuencias tampoco existen.

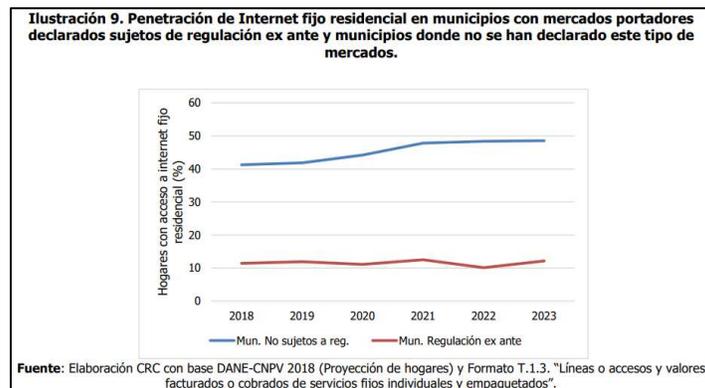
Alto poder de negociación de portadores sobre ISP que afectan las condiciones con las que se provee el servicio portador:

La CRC plantea esta presunta consecuencia con afirmaciones teóricas que parecieran ubicar a los ISP en una categoría de víctima ante los proveedores de servicios portador, sin acompañarlas de ningún sustento en la práctica ni mencionar quejas específicas ni investigaciones de conductas explotativas o exclusorias de parte de proveedores del servicio portador.

El Documento de Formulación del problema subdivide esa consecuencia en dos partes (o sub-consecuencias):

a) Baja penetración del servicio de Internet fijo residencial y ampliación de la brecha de conectividad entre distintas regiones del país:

La CRC manifiesta que el presunto problema hace que exista una reducida penetración del servicio de internet fijo residencial en los 170 municipios considerados como susceptibles de regulación ex ante, mucho menor que en el resto de los municipios del país, lo cual, a juicio del regulador, contribuye al aumento de la brecha digital entre regiones¹⁴.



Documento de Formulación del Problema. pág. 19.

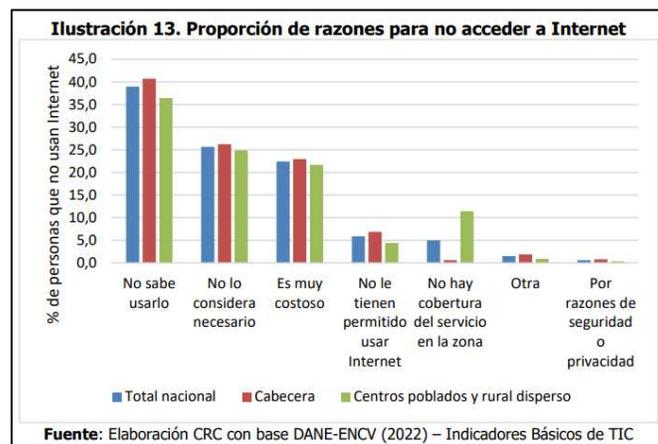
Una vez más, la CRC comete el error metodológico de tratar a todos los 170 municipios objeto de análisis como un grupo homogéneo, haciendo falta un verdadero análisis pormenorizado, el cual daría cuenta de una notable heterogeneidad entre ese grupo de municipios.

¹⁴ Documento de Formulación del Problema. pág. 19.



Como es evidente, en municipios con menor densidad poblacional y capacidad adquisitiva de sus habitantes, es de esperar que exista una menor penetración del servicio de internet fijo residencial frente a municipios de mayor desempeño. Esta circunstancia, sin embargo, no es en absoluto una consecuencia de una insuficiente o inadecuada situación de competencia del servicio portador, ni de prácticas anticompetitivas. De hecho, podría incluso pensarse que la relación es en sentido contrario: las difíciles condiciones geográficas y socioeconómicas de un municipio hacen que exista una baja demanda del servicio minorista de internet fijo residencial, lo cual genera a una baja demanda del servicio mayorista portador, situación que a su vez deriva en una reducida oferta mayorista.

Dado que las condiciones socioeconómicas de un municipio no pueden resolverse con intervención regulatoria de la CRC, no hay lugar a intervenir el mercado mayorista portador, pues con una intervención en ese eslabón mayorista no se estaría logrando ningún objetivo. De hecho, el propio Documento de Formulación del Problema indica que, por ejemplo, de las personas mayores de 5 años que manifestaron no usar internet (27,2% de personas, siendo mayor ese porcentaje en zonas rurales¹⁵ que en cabeceras¹⁶), el 39% manifestó que la razón principal es no saber usarlo, el 25,7% por no considerarlo necesario y el 22,4% por considerarlo muy costoso, mientras que tan solo el 5% manifestó que se debía a falta de cobertura (11,4% en zonas rurales y 0,6% en cabeceras)¹⁷.



Documento de Formulación del Problema. pág. 23.

Esto significa que, antes que buscar intervenir el mercado mayorista portador (que podría pensarse que mejoraría la cobertura, la cual es la menos relevante de las razones por las cuales algunas personas no usan internet), lo que sugieren las cifras publicadas por la CRC es que las políticas deben estar encaminadas en capacitar a la población en el uso de internet par que pueda sacar provecho de esta herramienta en actividades de alto valor agregado, principalmente la educación y el trabajo, lo cual aumentará la demanda por internet fijo residencial y, en consecuencia, incrementará la oferta minorista y mayorista, reduciendo así los costos unitarios.

¹⁵ 47,4%

¹⁶ 21,1%

¹⁷ Documento de Formulación del Problema. págs. 22-23.



Dicho de otra manera, la brecha de cobertura no es tal alta como la brecha en uso y apropiación del internet, por lo cual es en esto último en lo que se debe trabajar.

Por lo tanto, la presunta sub-consecuencia de “Baja penetración del servicio de Internet fijo residencial y ampliación de la brecha de conectividad entre distintas regiones del país” no existe, al menos no como una situación que se derive del presunto problema de competencia en el mercado mayorista portador.

b) Afectación en las condiciones de calidad con las que se provee el servicio de Internet fijo a usuario final:

La CRC indica que en los 170 municipios en los que el mercado portador es considerado susceptible de regulación ex ante existe una oferta limitada del servicio portador, lo que, en opinión de la CRC, reduce la competencia mayorista y por tanto la calidad del servicio prestado, en un contexto en el que los usuarios demandan cada vez más conectividad y capacidad para usar más servicios, y muestra que, tras indagar con proveedores del servicio de internet (ISP), existen problemas en la prestación del servicio portador asociados a disponibilidad, velocidad, pérdida de paquetes y latencia¹⁸.

Con la forma en que la CRC describe esta presunta sub-consecuencia, el regulador entra en una evidente contradicción, ya que pretende achacarle las dificultades del mercado a la oferta “limitada” del servicio mayorista portador, cuando en la descripción de la anterior sub-consecuencia (de baja penetración y brecha de conectividad) muestra con cifras que las principales limitantes para que se amplíe el acceso a internet y su uso efectivo están en la demanda, asociado a que los usuarios que no usan internet dejan de hacerlo principalmente por desconocimiento y por falta de habilidades digitales, y no porque exista “poca” oferta mayorista portador. Una vez más, queremos hacer énfasis en que la conectividad de un municipio con baja densidad poblacional, difícil acceso y alta incidencia de pobreza no va a mejorar porque de un momento a otro lleguen con oferta mayorista de datos múltiples operadores del servicio portador, sino que se deben primero mejorar las condiciones socioeconómicas de su población y sus habilidades digitales, lo cual hará que se incremente la demanda por internet fijo residencial, que llevará a un aumento de la oferta minorista y, por consiguiente, a un incremento de la oferta mayorista. De nuevo pareciera que esta situación debe abordarse desde la política pública mas que desde una intervención regulatoria.

En cuanto a las condiciones de calidad, como se mostró previamente en este documento y se amplía en el archivo Excel que se envía anexo, carece de sustento que se trate de una posible consecuencia del problema (el cual se demostró inexistente), ya que la calidad en la prestación del servicio de internet fijo residencial, medida como velocidad de descarga, ha mejorado sustancialmente, y seguirá mejorando si el regulador no entorpece este proceso con intervención estatal innecesaria que generará una reducción de la inversión. No queremos desconocer que pueden existir todavía problemas y aspectos por mejorar en el servicio portador e inconformidades legítimas de los ISP frente a los distintos proveedores del servicio mayorista a lo largo del país, pero es indudable que el servicio mayorista ha mejorado, como se demuestra de forma contundente con el mejoramiento de las condiciones de calidad del servicio minorista de internet fijo residencial.

¹⁸ Documento de Formulación del Problema. págs. 24-27.



Esto implica que la presunta sub-consecuencia de “Afectación en las condiciones de calidad con las que se provee el servicio de Internet fijo a usuario final” no existe.

En consecuencia, como no existen ninguna de las dos presuntas sub-consecuencias planteadas por la CRC, tampoco existe la presunta consecuencia de “Alto poder de negociación de portadores sobre ISP que afectan las condiciones con las que se provee el servicio portador”.

3. NO ES CONVENIENTE INTERVENIR EL MERCADO MAYORISTA PORTADOR

Como se deriva de forma lógica de los argumentos expuestos en el presente documento de comentarios, no existe evidencia suficiente que sustente la tesis de que una intervención del mercado mayorista portador vaya a servir para mejorar las condiciones de calidad del servicio de internet fijo residencial, sino que, por el contrario, puede retrasar el ritmo en el que ha mejorado en los últimos años. La preocupación de la CRC no debe estar centrada en la cantidad de proveedores de servicio mayorista y no se debe forzar una estructura de mercado específica, puesto que la finalidad del regulador debe ser únicamente velar por el bienestar de los usuarios, el cual se ha incrementado de forma notable a lo largo y ancho de la geografía nacional. Los presuntos problemas en el mercado portador no se van a solucionar con intervención regulatoria, ya que las situaciones problemáticas que describe la CRC se deben a características propias de un municipio y a una baja apropiación digital de la población.

Una intervención regulatoria en un servicio que está mejorando a pasos agigantados lo único que hará es desincentivar la inversión, dado que elevará las cargas regulatorias y los costos de cumplimiento, lo cual provocará que los operadores tengan menos recursos para invertir en despliegue de red mayorista, lo que se suma al hecho de que si a un municipio no ha llegado una robusta oferta de servicio portador, porque su escasa población, densidad y capacidad adquisitiva no lo han permitido, mucho menos va a ocurrir si la CRC establece medidas regulatorias adicionales. Además, forzar negociaciones entre proveedores de servicio portador e ISP desalentará esas negociaciones, dificultando el desarrollo del servicio portador y del servicio de internet fijo residencial. En definitiva, establecer medidas regulatorias en el mercado mayorista portador logrará un efecto indeseado consistente en la ralentización de la conectividad y el retraso en el cierre de la brecha digital.

Por el contrario, lo que debe realizar el Estado es fomentar y liderar políticas públicas de incentivos tanto a la oferta como a la demanda. Por el lado de la oferta, el Gobierno debe ayudar con financiación para la conectividad, construcción de redes y aumento de capacidad instalada del servicio portador (como se hizo en el pasado ocurrió con programas como el Plan Nacional de Fibra Óptica - PNFO, el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad – PNCAV y el Cable Submarino de San Andrés), así como en fomentar que se reduzcan las barreras normativas al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones (barreras como la existente en el Plan de Ordenamiento Territorial-POT de San Andrés, que restringe a 3 el número de sectores en los que se puede instalar infraestructura, como lo mencionó con claridad la CRC en el año 2021 en el documento “Análisis del Servicio de Acceso a Internet en la isla de San Andrés”¹⁹). Por el lado de la demanda, por su parte, el Estado debe realizar esfuerzos para concientizar a la población sobre la importancia del internet, en especial a las personas de escasos recursos y en zonas de difícil acceso, así como enseñar a la población

¹⁹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Análisis del servicio de acceso a internet en la isla de San Andrés. Diseño Regulatorio. Marzo de 2021. Disponible en <https://crc.com.gov.co/es/proyectosregulatorios/2000-38-2-2>



a usar el internet en diversas actividades (educación, trámites, trabajo, acceso a servicios de salud, etc) para incrementar la apropiación y las habilidades digitales.

El Documento de Formulación del Problema muestra que el regulador ya es consciente de la necesidad de impulsar políticas públicas y programas sociales para mejorar los índices de conectividad e incrementar la cantidad de accesos a internet fijo, como ha sido incluso recomendado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE:

“De hecho, dentro de las recomendaciones realizadas por la OCDE al Estado colombiano, en el documento Rural Policy Review of Colombia 2022, incluyó la ampliación del impacto de sus políticas públicas y fortalecimiento de programas sociales en zonas rurales, tales como Plan Nacional de Fibra Óptica y Plan Nacional de Conectividad Rural, como una de las alternativas que tiene el país para mejorar sus bajos índices de conectividad debido a las posibilidades que genera para ampliar los accesos a banda ancha tanto a hogares como a negocios”²⁰.

Por los argumentos expuestos, la CRC debe abstenerse de introducir medidas regulatorias en el mercado mayorista portador y, en consecuencia, desistir del proyecto regulatorio bajo estudio, dado que no serviría a mejorar las condiciones de calidad del servicio ni a reducir la brecha digital y, en su lugar, encarecerían el servicio y retrasarían el desarrollo del sector.

4. RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE LA CONSULTA PÚBLICA

a) ¿Considera que el problema definido en este documento involucra todos los elementos que evidencian las dificultades que se presentan en la provisión del servicio portador y su consecuente afectación al servicio de Internet fijo residencial? En caso negativo, por favor justifique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.

RESPUESTA DE COMCEL: Como se explicó y demostró en detalle en este documento de comentarios, el presunto problema de “Ausencia de competencia efectiva en los 170 mercados mayoristas de portador” identificado por la CRC no existe, puesto que la circunstancia de baja capacidad de transporte de datos instalada en algunos municipios no se debe en lo absoluto a problemas de competencia ni a conductas anticompetitivas de ningún agente, sino a características geográficas y socioeconómicas de los municipios, que limitan de forma evidente la demanda, impactando en la oferta de servicios minoristas y mayoristas, situaciones que no pueden resolverse mediante regulación de la CRC, sino que ameritan el desarrollo de políticas públicas lideradas por el Estado para el fomento tanto de la oferta y, principalmente, de la demanda de servicios.

Adicionalmente, el servicio de internet fijo residencial ha mejorado de forma sustancial en los últimos años, al punto que la velocidad de descarga residencial en los 170 municipios en donde el servicio mayorista portador ha sido declarado como susceptible de regulación ex ante se incrementó en promedio un 303,9% en tan solo 2 trimestres (de 2T-2023, periodo en el que se expidió la Resolución CRC 7156 de 2023, al 1T-2024).

²⁰ Documento de Formulación del Problema. pág. 24.



b) Frente al problema planteado, ¿considera que las causas presentadas en este documento son las que generan el problema definido? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre tales causas y el problema definido.

RESPUESTA DE COMCEL: No. Debido a que el presunto problema identificado por la CRC no existe, tampoco existen ninguna de las 2 presuntas causas que menciona el regulador, como se explicó de manera detallada en el numeral 2.2. de este documento. La supuesta alta concentración y baja rivalidad por la poca cantidad de proveedores de servicios portador no está sustentada, ya que en la gran mayoría de los 170 municipios hay pluralidad de portadores y, además, no hay correlación entre la “poca” cantidad de oferentes del mercado mayorista y problemas en el servicio minorista de internet fijo residencial, cuya calidad de prestación ha mejorado sustancialmente. Por su parte, la falta de economías de escala y baja capacidad adquisitiva de la población, si bien puede ocurrir en varios de los 170 municipios, no tiene relación alguna con el presunto problema, y se trata de inconvenientes que deberían resolverse mediante políticas públicas, no siendo viable solucionarlos mediante regulación de la CRC.

c) Frente al problema planteado, ¿adicionaría una causa? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

RESPUESTA DE COMCEL: No, no adicionaríamos ninguna causa, debido a que el presunto problema no existe.

d) Frente al problema planteado, ¿considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre el problema definido y las consecuencias descritas.

RESPUESTA DE COMCEL: No. Tal y como se describió de forma pormenorizada en la sección 2.3. de este documento, la inexistencia del presunto problema deriva en la inexistencia de la presunta consecuencia. La baja penetración del servicio minorista de internet fijo residencial en algunos municipios es simplemente una circunstancia derivada de las características de cada uno de los municipios, y por lo tanto no es una consecuencia de problemas de competencia ni de conductas anticompetitivas. Por su parte, la supuesta afectación en condiciones de calidad del servicio minorista se demuestra falsa al verificar en la práctica que la velocidad de descarga (principal atributo de calidad del internet fijo) se ha incrementado de forma sustancial en los últimos años, sin necesidad de intervenciones regulatorias. Por ende, tampoco existe la presunta consecuencia principal de alto poder de negociación de portadores sobre los ISP que afectan la prestación del servicio portador.

e) Frente al problema planteado, ¿adicionaría una consecuencia? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

RESPUESTA DE COMCEL: No, no adicionaríamos ninguna consecuencia, debido a que el presunto problema no existe.

f) ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del



presente proyecto regulatorio? En caso afirmativo, por favor indíquelos, indicando la razón que tendría para ser incluidos.

RESPUESTA DE COMCEL: La CRC menciona cinco (5) grupos de valor que considera asociados al proyecto regulatorio: a) ISP que operan en los 170 municipios declarados susceptibles de regulación ex ante en el mercado portador; b) proveedores de servicio portador; c) MinTIC; d) SIC; y e) usuarios finales en esos municipios.

Si bien consideramos que esos grupos de valor identificados por la CRC en efecto se relacionan con el proyecto regulatorio en cuestión, hace falta tener en cuenta a agentes que tendrán una fuerte incidencia en el mejoramiento de la calidad de prestación de servicios de telecomunicaciones por la vía del incentivo a la demanda y al aumento de habilidades digitales. Entre esos agentes se encuentran entidades multilaterales (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones-CITEL, Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, Unión Internacional de Telecomunicaciones-UIT, etc), a las cuales el Estado colombiano puede acudir para recibir asesoría y apoyo basado en las mejores prácticas internacionales en la materia, así como otras entidades de Gobierno que pueden ayudar a la apropiación digital (Ministerio de Educación, Gobernaciones, Alcaldías, etc).

Por su puesto, no basta con mencionar a distintos agentes como “grupos de valor” en un documento, sino que lo que debe ocurrir es que en la realidad se vinculen a todos los agentes para trabajar de forma mancomunada en promover la conectividad y fomentar la inversión para mejorar las condiciones de calidad de prestación de servicios de telecomunicaciones e incrementar la cobertura, mejorando la calidad de vida de las personas.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. La intervención regulatoria únicamente se justifica si resulta necesaria para resolver problemas que no pueden ser solucionadas por las fuerzas del mercado ni por políticas públicas;
2. En situaciones en las que el bienestar de los consumidores se está incrementando, la intervención es innecesaria y perjudicial;
3. La CRC debe tener claras las finalidades concretas en el mercado por las cuales pretende intervenir, para así evaluar si potencial efecto en un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que se publique para conocimiento del sector;
4. Se deben tener en cuenta las profundas transformaciones de la industria y el complejo contexto financiero por el que atraviesa el sector;
5. Las condiciones de prestación del servicio de internet fijo residencial han mejorado de forma sustancial en los últimos años, incluyendo a los 170 municipios en donde el servicio portador es considerado sujeto a regulación ex ante, por lo que el regulador debe volver a evaluar ese listado;
6. El problema identificado por la CRC de ausencia de competencia efectiva en los 170 mercados mayoristas portador no existe;
7. El regulador no puede pretender que los municipios de menor tamaño y desempeño tengan la misma cantidad de proveedores de servicio portador que las ciudades más grandes, lo que desconocería la heterogeneidad del territorio nacional;



8. No está demostrado que existan una oferta insuficiente de servicios portador, y mucho menos que la capacidad instalada no resulte adecuada;
9. La ausencia de economías de escala y la escasa capacidad adquisitiva de algunos municipios no tiene ninguna relación con un problema de competencia ni puede ser solucionado vía regulación, sino que requiere el liderazgo del Estado en políticas públicas;
10. La baja penetración de internet fijo residencial y la brecha digital es una consecuencia de las condiciones geográficas y socioeconómicas de algunos municipios, y no de problemas de competencia en el eslabón mayorista;
11. No existe una afectación a las condiciones de calidad de la provisión del servicio minorista de internet fijo residencial;
12. El regulador no puede forzar una estructura de mercado específica en el segmento mayorista;
13. En lugar de intervenir el mercado mayorista, el Estado debe fomentar programas e incentivos a la oferta, para aumentar la capacidad instalada, y a la demanda, para incrementar la apropiación digital de la población;
14. Hace falta incluir dentro de los grupos de valor a agentes que servirán para fomentar la conectividad y el mejoramiento de la prestación de los servicios de telecomunicaciones, como entidades multilaterales y entidades públicas en Colombia, que deberán trabajar coordinadamente para incentivar la inversión.

Esperamos que la CRC considere en su análisis estos comentarios para evitar que se intervenga el mercado mayorista portador de forma innecesaria y se ralentice el desarrollo del sector, y en su lugar se promueva la inversión en beneficio de los usuarios.

Cordialmente,

DocuSigned by:

Santiago Pardo Fajardo

C8E4C986876A45F...

SANTIAGO PARDO FAJARDO

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

DS

IGMM