



Bogotá, 3 de febrero de 2023

Doctora
PAOLA BONILLA CASTAÑO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC
Calle 59 A Bis No.5-53 piso 9 Edificio Link Siete Sesenta
Bogotá

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución “*Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes contenidas en los Anexos 3.1. y 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones*”, y Documento Soporte, en el marco del proyecto regulatorio “*Revisión del mercado portador*”.

Respetada Doctora Bonilla:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al proyecto de resolución “*Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes contenidas en los Anexos 3.1. y 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones*” y al Documento Soporte¹.

CONTENIDO

1.	COMENTARIOS GENERALES	2
1.1.	Falta de información completa al momento de publicar el proyecto	2
1.2.	Contexto de la industria	3
1.3.	La CRC debe realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN)	5
2.	COMENTARIOS ESPECÍFICOS	6
2.1.	Mejorar las condiciones de prestación de servicio se puede lograr por vías distintas a la regulación	6
2.2.	Sobre las condiciones de competencia de los mercados municipales de Internet Fijo Residencial ...	7
2.2.1.	Inconveniencia de modificar el algoritmo de análisis frente a la revisión del año 2017	8
2.3.	Respecto del mercado mayorista Portador	13
2.3.1.	El mercado Portador ha mejorado sustancialmente en los últimos años	13
2.3.2.	La baja capacidad mayorista en algunos municipios no se debe a problemas de competencia	14
2.3.3.	La modificación planteada sobre tipo de conexión al Formato T.3.1. es innecesaria e inconveniente ..	15
2.4.	Respecto del caso de San Andrés	16
3.	PRINCIPALES CONCLUSIONES	19

¹ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-6>



1. COMENTARIOS GENERALES

1.1. Falta de información completa al momento de publicar el proyecto

El proyecto de resolución sobre el cual versan estos comentarios fue publicado el pasado 30 de diciembre de 2022 y fue acompañado del respectivo Documento Soporte. Al revisar dichos documentos, se evidencia que la CRC construyó el proyecto regulatorio con base en un análisis de condiciones de competencia de los mercados minoristas de Internet Fijo Residencial y Corporativo y, tras encontrar que en su concepto existen 34 mercados municipales con problemas de competencia en Internet fijo Residencial, procedió a evaluar las condiciones del mercado mayorista Portador en esos municipios, concluyendo que dichos mercados municipales mayoristas deberían ser considerados mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

Sin embargo, la CRC no publicó ningún tipo de información que contenga los datos en los que se basó para determinar que existen mercados municipales minoristas con problemas de competencia, y tampoco acompañó ningún tipo de justificación al respecto. Por lo tanto, para los interesados en este proyecto regulatorio, se dificulta bastante replicar el ejercicio que eventualmente fue realizado por la CRC y verificar si en efecto existen o no problemas de competencia. En este sentido, el regulador no está permitiendo a los operadores el acceso a información completa, transparente y de fácil análisis para poder pronunciarse de fondo sobre proyectos regulatorios que pueden afectar el mercado, desconociendo así los principios de transparencia que deben guiar el ejercicio regulatorio, tal y como lo menciona la propia CRC en su Política de Mejora Regulatoria².

Esta circunstancia se puso de presente por parte de COMCEL al momento de remitir un derecho de petición solicitando la publicación de la información referida³, y se reiteró cuando se envió un alcance al mencionado derecho de petición⁴. Concretamente, la CRC, con el proyecto de resolución, ha debido hacer pública la información con las variables que evaluó conforme el algoritmo para analizar las condiciones de competencia del servicio de Internet Fijo Residencial a nivel de municipio, específicamente en cuanto a HHI de accesos y su evolución, participación acumulada de los 3 mayores proveedores, velocidad de descarga vs percentil 25 de las velocidades promedio a nivel nacional (e indicar de forma clara cuál es ese percentil 25) y aumento porcentual de accesos. Además, ha debido publicar los datos en que se basó el análisis de los 3 criterios para determinar si el mercado mayorista Portador debe ser considerado un mercado relevante susceptible de regulación ex ante. Junto con el presente documento de comentarios estamos remitiendo un archivo Excel con información de forma detallada, de la forma en la que la CRC la hubiera podido enviar para reducir la dificultad de análisis de los agentes interesados en pronunciarse sobre el proyecto de resolución.

En el mismo sentido, esa información debió ser publicada por parte de la CRC de forma consolidada acompañando el proyecto de resolución y el Documento Soporte, para evitar trasladarle a los operadores y agentes interesados la carga de tener que consultar diversas fuentes para cada uno de los municipios con el fin de intentar reconstruir los datos en los que el regulador basó su análisis.

² Comisión de Regulación de Comunicaciones. Política de Mejora Regulatoria. Agosto de 2022. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

³ Derecho de petición remitido el 4 de enero de 2023. Radicado 2023800093.

⁴ Alcance remitido el 17 de enero de 2023. Radicado 2023800647.

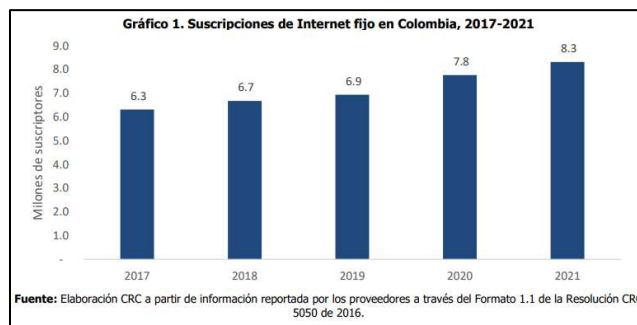


Esa ausencia de publicidad frente a un aspecto crucial de una propuesta normativa perjudica gravemente el desarrollo del proyecto, ya que entorpece el debate y vicia de forma innecesaria el proceso, circunstancia que termina por afectar a los consumidores, quienes son los destinatarios finales de las normas.

En consecuencia, solicitamos a la CRC hacer públicos los análisis realizados junto con la metodología empleada y que condujeron al regulador a las conclusiones contenidas en la propuesta objeto de comentarios.

1.2. Contexto de la industria

El sector de comunicaciones en Colombia ha presentado enormes avances en los últimos años, producto tanto de las inversiones de los operadores como de los esfuerzos regulatorios de la CRC y de políticas públicas del Gobierno. Esto es especialmente notable en el servicio de Internet Fijo, cuyos accesos se incrementaron 31,7% en tan solo 5 años (de 6,3 millones en 2017 a 8,3 millones en 2021)⁵, cifra que continuó en aumento, llegando a 8,37 millones para 2T-2022⁶.

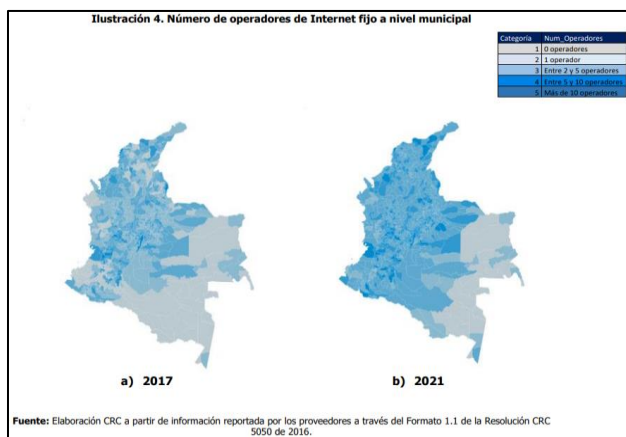


Documento Soporte. pág. 20.

El crecimiento de los accesos ha sido impulsado en parte por el aumento del número de operadores de Internet Fijo, incremento que se ha presentado de forma generalizada en todas las zonas del país.

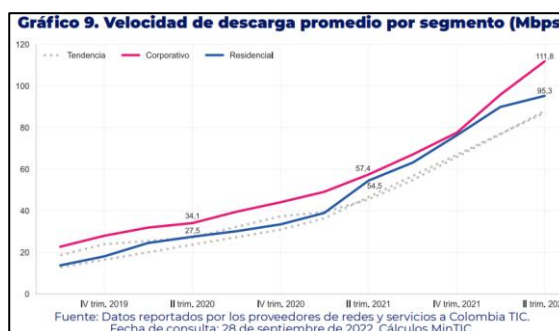
⁵ Documento Soporte. pág. 20.

⁶ Boletín del Sector TIC del Segundo Trimestre de 2022. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-272793.html>



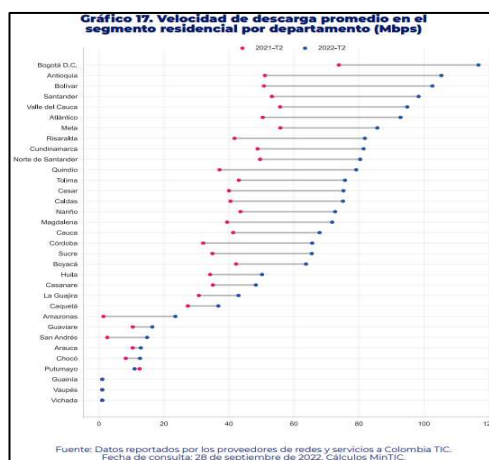
Documento Soporte. pág. 22.

El avance del servicio de Internet Fijo no solo se ha dado en términos de número de accesos y de cantidad de operadores, sino que dichos incrementos se han traducido en una mejora notable en la calidad de prestación del servicio. La velocidad de descarga promedio se ha multiplicado por 3,4 veces en 2 años (de 28,1 Mbps en 2T-2020 a 96,5 Mbps en 2T-2022), presentándose aumentos sustanciales tanto en Internet Fijo Corporativo como en Internet Fijo Residencial.



Fuente: Boletín del Sector TIC del Segundo Trimestre de 2022. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-272793.html>

Ese mejoramiento de la calidad de los servicios se ha dado en todos los estratos socioeconómicos y también se ha generado a lo largo y ancho del territorio colombiano, lo que demuestra que la evolución del servicio ha llevado beneficios a todos los grupos de colombianos.



Fuente: Boletín del Sector TIC del Segundo Trimestre de 2022. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-272793.html>

Esta transformación ha impulsado una mayor apropiación del servicio, a tal punto que, de conformidad con la encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares - ENTIC realizada por el DANE, en el año 2021, el 73,0% de las personas usaron internet y, entre quienes afirman no haberlo usado, la principal razón fue no saber usarlo⁷, lo cual demuestra que hace falta recorrer un largo camino en promoción de la apropiación del Internet Fijo, lo cual a su turno impulsará la demanda del servicio.

Este contexto debe ser considerado por la CRC para desarrollar sus proyectos regulatorios, teniendo en cuenta que se debe promover la masificación del servicio de Internet Fijo con incentivos tanto a la oferta como a la demanda, lo cual requiere de normas claras para incentivar la inversión y el despliegue de infraestructura, y evitar la introducción de normas adicionales en la regulación que se erijan como obstáculos para la inversión y la innovación, así como eliminar toda regulación obsoleta e innecesaria que no genere mayores beneficios que costos.

1.3. La CRC debe realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN)

La CRC manifiesta que el presente proyecto normativo, al seguir los lineamientos de mercados relevantes definidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, no implica el planteamiento de un árbol de problema, y por lo tanto no es procedente utilizar la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN)⁸.

El criterio expresado por la CRC es equivocado, pues toda norma que se pretenda introducir a la regulación genera efectos sobre el mercado, especialmente si versa sobre la modificación de mercados relevantes, y estos efectos deben ser claramente identificados de forma previa para poder tomar la decisión regulatoria que genere

⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares - ENTIC Hogares. 2021. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/encuesta-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-en-hogares-entic-hogares>

⁸ Documento Soporte. Pág. 7 y Considerandos del proyecto de resolución.



un mejor resultado en términos de costo-beneficio. Por una parte, plantear que unos mercados municipales sean considerados susceptibles de regulación ex ante puede generar efectos indeseados en la inversión en infraestructura, los cuales deben ser contrastados con los beneficios que se buscan alcanzar. En este orden de ideas, la CRC debe sopesar el efecto que puede generar esta reclasificación de mercados en las decisiones de inversión de los intervinientes en el mercado, especialmente en municipios de poca población y bajas capacidades de pago de sus habitantes, en los cuales puede resultar preferible abstenerse de realizar inversiones para ofrecer servicios Portador ante la posibilidad latente de que la CRC incremente la carga regulatoria que debe soportar el inversionista, desincentivo que se exagera en el caso de los municipios que todavía no cuentan con oferta Portador (se elimina por completo el incentivo a un operador a entrar a prestar el servicio en dichos municipios ante dicha eventualidad).

Por su parte, la modificación de un formato de reporte (en este caso, del Formato T.3.1. Servicio de transporte entre los municipios del país) generaría una carga regulatoria adicional en cabeza de los operadores, lo cual incrementa los costos y reduce el dinero disponible que podrían destinar a desplegar infraestructura o mejorar la atención al cliente.

Por estas razones, le solicitamos a la CRC que realice un riguroso ejercicio de AIN para evaluar los efectos que la norma propuesta tendría sobre los operadores, sobre los incentivos a invertir y sobre el bienestar de los consumidores, e introducir normas únicamente si se demuestra que sus beneficios superan de forma significativa los costos que genera. Además, el resultado del AIN debe ser publicado por el regulador para que el sector pueda pronunciarse al respecto, lo cual dotaría de transparencia al proceso regulatorio.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

2.1. Mejorar las condiciones de prestación de servicio se puede lograr por vías distintas a la regulación

La CRC debe tener muy presente que la regulación, como forma de intervención del Estado en la economía, debe ser siempre la última instancia, y en su lugar es necesario siempre que sean evaluadas otras alternativas que resulten menos gravosas y no distorsionen el mercado, para lo cual el regulador está en la obligación de realizar, como se mencionó previamente en este documento, un completo Análisis de Impacto Normativo (AIN), el cual desafortunadamente no ha realizado en esta ocasión.

El regulador debe tener en cuenta que existen diversas formas en las que se puede incentivar el mejoramiento de las condiciones de prestación de los servicios, muchas de las cuales ya las ha puesto en práctica la CRC y ha comprobado sus efectos benéficos, como se puede comprobar al analizar la Evaluación de impacto del marco regulatorio 2018-2020 publicado por la CRC⁹. En dicho análisis, se comprobó que la Resolución CRC 5321 de 2018 respecto de calidad de los servicios de telecomunicaciones, al establecer una excepción regulatoria sobre las metas de calidad, promocionó la oferta de Internet Fijo en los 240 municipios que no tenían ese servicio en el segmento Residencial, así como en los 26 municipios que no contaban con el servicio en el segmento Corporativo.

⁹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Evaluación de impacto del marco regulatorio 2018-2020. Marzo de 2022. Disponible en <https://postdata.gov.co/story/evaluacion-de-impacto-del-marco-regulatorio-2018-2020>



En el marco del presente proyecto normativo, la CRC, al momento de evaluar la competencia potencial, indica que sus propias iniciativas tendrán la potencialidad de dinamizar los mercados de Internet Fijo, como es el caso del proyecto de Compartición de Infraestructura Pasiva Fase II:

“Frente a este criterio, se espera que, en el mediano plazo, como resultado de iniciativas regulatorias de la CRC, se logre una dinamización de los mercados de Internet fijo. Por ejemplo, mediante el proyecto de Compartición de Infraestructura Pasiva Fase II de la CRC, el cual tiene como objetivo la reducción de los obstáculos para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones en Colombia a través de la identificación y evaluación de alternativas regulatorias en materia de compartición de infraestructuras típicas”¹⁰(NFT).

Por su parte, otro ejemplo de una norma de la CRC que está encaminado en generar una masificación del servicio de Internet Fijo Residencial es la Resolución CRC 6755 de 2022, mediante la cual la CRC reglamentó la Ley 2108 de 2021 (que modificó la Ley 1341 de 2009) respecto de acciones a tomar para promocionar la conectividad a Internet Fijo Residencial en zonas apartadas. Esto se suma a iniciativas del Gobierno que se han implementado a lo largo de los años, y que la CRC de forma clara menciona en el Documento Soporte: i) Plan Nacional de Fibra Óptica (PNFO); ii) Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad (PNCV); y iii) Cable Submarino de San Andrés.

Los efectos positivos que han tenido estas iniciativas regulatorias y gubernamentales demuestran que, en los lugares de más difícil acceso y con mayores dificultades en cuanto a condiciones socioeconómicas, lo más efectivo es establecer y continuar programas que incentiven la oferta y la demanda por los servicios, antes de regular el funcionamiento de los mercados. Esto se puede lograr con iniciativas regulatorias de la CRC y con planes de Gobierno, como ya se ha mencionado, así como a través de la focalización eficiente de los recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC)¹¹, los cuales, de conformidad con el principio de especialidad de la inversión establecido en el literal a) del párrafo 1 del artículo 34 de la Ley 1341 de 2009 (artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 1978 de 2019), deben especializarse en masificar el acceso, uso y apropiación de las TIC y en cerrar la brecha digital.

2.2. Sobre las condiciones de competencia de los mercados municipales de Internet Fijo Residencial

La CRC encontró que, para los municipios que hacen parte de los clústers de desempeño Bajo y Limitado, existían altos niveles de concentración y una baja cantidad de accesos en Internet Fijo Corporativo, pero consideró que esas tendencias “no obedecerían en este caso a problemas de competencia sino a las características propias del desarrollo del tejido empresarial en esas zonas del país”¹². De forma similar a como el regulador lo manifiesta para el Internet Fijo Corporativo, en los mercados municipales minoristas de Internet Fijo Residencial los aparentes problemas que la CRC manifiesta haber encontrado en algunos municipios, como baja penetración y alta concentración, no se deben a problemas de competencia ni a conductas anticompetitivas de algunos de los agentes, sino simplemente se debe a las características de esos municipios, que por lo

¹⁰ Documento Soporte. Pág. 64.

¹¹ La lista de proyectos de inversión del FUTIC para la vigencia 2023 está disponible en el siguiente link: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/273665:El-Gobierno-nacional-pone-a-disposicion-de-los-interesados-la-agenda-de-inversiones-del-FUTIC-para-la-vigencia-2023>

¹² Documento Soporte. pág. 75.



general presentan difícil acceso, alto porcentaje de necesidades básicas insatisfechas y poca capacidad adquisitiva de sus habitantes, lo que significa que el mercado por sí solo no generará las condiciones de prestación óptimas que puede estar pretendiendo el regulador.

Además, la CRC debe ser coherente con su accionar previo. En el año 2017, al momento de hacer la anterior revisión del mercado de Datos Fijos, la CRC determinó que no se debía hacer un análisis de competencia para los municipios que en esa ocasión clasificó como de Categoría 1 (municipios de política pública), ya que eran municipios objeto de una política pública (Plan Vive Digital)¹³. Por lo tanto, en esta nueva revisión que se adelanta, no tiene ningún sentido que la CRC haga énfasis en análisis de competencia en municipios de menor desempeño, ya que los mismos pueden mejorar de forma sustancial sus condiciones de prestación por cuenta de las iniciativas regulatorias de la CRC, de programas de política pública y de líneas de inversión del FUTIC.

2.2.1. Inconveniencia de modificar el algoritmo de análisis frente a la revisión del año 2017

Un aspecto que llama bastante la atención es que, al momento de realizar el análisis de las condiciones de competencia actuales del servicio de Internet Fijo Residencial, la CRC modificó el algoritmo que contiene los pasos para evaluar los municipios, en comparación con el que utilizó en la revisión del año 2017, principalmente con respecto al análisis de **tarifas promedio**. Esta particularidad no fue aclarada ni en el proyecto regulatorio ni en el Documento Soporte, razón por la cual los interesados no conocemos las razones de dicha variación ni podemos pronunciarnos respecto de su mérito o procedencia.

En la Revisión del mercado de datos fijos del año 2017, el algoritmo constaba de cinco (5) pasos para determinar si un municipio tenía problemas de competencia o no, los cuales eran secuenciales, lo que implica que, si tras evaluar el primer paso un municipio no cumplía con el criterio establecido, se descartaba su análisis y no era necesario evaluar ese municipio conforme al siguiente criterio¹⁴. Dichos criterios fueron: i) HHI por encima de 3.000; ii) el HHI no se redujo más de 10% entre 2013 y 2016; iii) la participación del operador líder no se redujo más de 5 puntos porcentuales entre 2013 y 2016; iv) **la tarifa promedio por Mbps de descarga (\$/Mbps) no se redujo por lo menos un 10%** entre 2013 y 2016¹⁵; y v) la penetración del servicio no aumentó más de 5 puntos porcentuales entre 2013 y 2016.

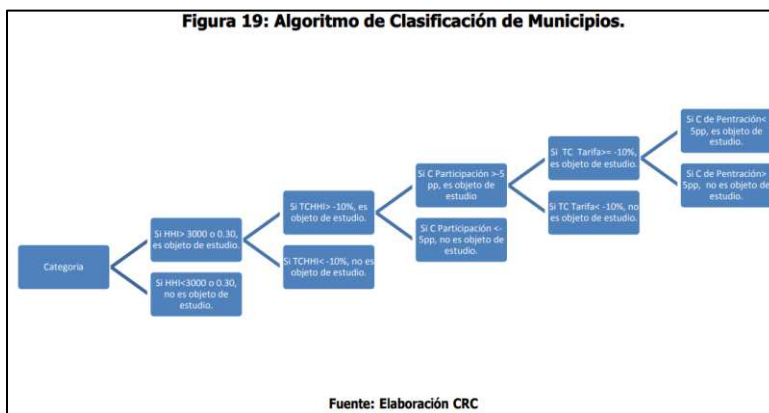
¹³ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión del mercado de datos fijos. Documento Amarillo. Diseño Regulatorio. Junio de 2017. págs. 88-89. Disponible en https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20del%20mercado%20de%20datos%20fijos/247-170517_mercados_datos_fijos_.pdf

¹⁴ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión del mercado de datos fijos. Documento Amarillo. Diseño Regulatorio. Junio de 2017. págs. 104-107. Disponible en https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20del%20mercado%20de%20datos%20fijos/247-170517_mercados_datos_fijos_.pdf

¹⁵ En el documento de revisión del mercado de datos fijos de 2017, la CRC explica que el precio promedio por Mbps se calcula como en función del precio dividido por la velocidad de descarga en Mbps, lo cual se pondera por el número de accesos (lo cual significa que, si se mantiene el precio, un aumento de la velocidad de descarga se traduce en una reducción del precio promedio por Mbps):

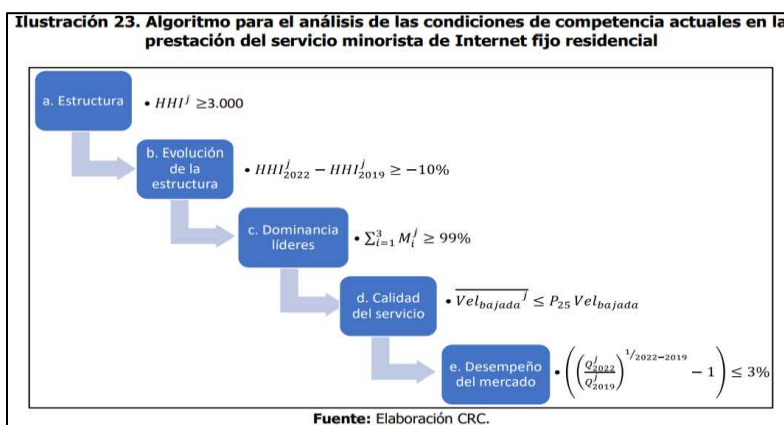
$$\text{Precio por Mbps} = \frac{\sum \left[\frac{\text{Precio}}{\text{Velocidad en Mbps}} * \text{Accesos} \right]}{\text{Total de accesos}}$$

Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión del mercado de datos fijos. Documento Amarillo. Diseño Regulatorio. Junio de 2017. pág. 59. Disponible en https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20del%20mercado%20de%20datos%20fijos/247-170517_mercados_datos_fijos_.pdf



Algoritmo Revisión año 2017. pág. 106.

Sin embargo, en esta ocasión, para el análisis de condiciones de prestación del servicio de Internet Fijo Residencial, la CRC estableció otro algoritmo, con los siguientes (5) pasos secuenciales para determinar que un municipio no cuenta con condiciones adecuadas de competencia: i) HHI igual o mayor a 3.000 puntos; ii) HHI no se redujo 10% o más entre 2019 y 2022; iii) la participación acumulada de los 3 operadores más grandes es igual o mayor a 99%; iv) **la velocidad promedio de descarga está en el percentil 25 de las velocidades promedio a nivel nacional**; y v) los accesos no crecieron a una tasa promedio anual de 3% o superior entre 2019 y 2022¹⁶.



Documento Soporte. pág. 58.

Como se puede observar, el cuarto de los pasos cambia sustancialmente de un algoritmo a otro, sin que la CRC haya dado alguna explicación al respecto. Mientras en el año 2017 había un criterio objetivo y absoluto,

¹⁶ Documento Soporte págs. 58-59.



consistente en evaluar la reducción de la tarifa promedio por Mbps de descarga, para esta nueva revisión el criterio calidad es relativo a otros municipios, y está totalmente sesgado, pues por definición siempre va a haber municipios por debajo y por encima del percentil 25 en cuanto a velocidades promedio (y es esperable que los municipios cuya velocidad promedio se encuentre por debajo del percentil 25 sean aquellos con mayores dificultades de prestación del servicio). En el ejercicio realizado por la CRC se descartaron en ese paso 134 municipios (pasando de 224 a 90).

Tabla 19. Cantidad de municipios que van cumpliendo, paso a paso, con el algoritmo de análisis de las condiciones de competencia, servicio de Internet fijo residencial

Desempeño	Municipios	a. Estructura	a + b. Ev. Estructura	a + b + c. Dominancia	a + b + c + d. Calidad	a + b + c + d + e. Desempeño
Incipiente	219	184	103	27	5	3
Bajo	526	361	164	119	50	18
Limitado	267	141	81	78	35	13
Total	1012	686	348	224	90	34

Nota: Por construcción, el algoritmo no considera aquellos municipios en los que no se reportan accesos a Internet fijo residencial, o aquellos en los que la penetración se encuentra por debajo del percentil 25 a nivel nacional (1,29%).
Fuente: Elaboración CRC.

Documento Soporte. pág. 60.

En primer término, resulta cuestionable que el análisis de condiciones de competencia la CRC descarte sin sustento el comportamiento de los precios minoristas del mercado. Si la CRC hubiera utilizado un criterio objetivo de reducción de la tarifa promedio por Mbps de descarga (o, en su lugar, de aumento de velocidad de descarga), se hubieran descartado casi la totalidad de los municipios, y se habría concluido que no existen problemas de competencia en el mercado de Internet Fijo Residencial, y por lo tanto que no existe mérito para entrar a evaluar el eslabón mayorista. Además, aparte del hecho de haber elegido un criterio relativo a otros municipios, como lo es el Percentil, la CRC no explica por qué se elige el Percentil 25 y no algún otro, por ejemplo, el Percentil 10, circunstancia que habría cambiado también los resultados.

A continuación, incluimos una tabla con cálculos propios del incremento de la velocidad promedio de descarga en Mbps (como una aproximación o variable proxy de la reducción de la tarifa promedio por Mbps de descarga, a falta de la disponibilidad de esta variable, y teniendo en cuenta que, ante tarifas relativamente estables, un incremento de la velocidad de descarga se corresponde con una reducción en la misma proporción de la tarifa promedio por Mbps) entre 3T-2019 y 3T-2022, para los municipios identificados por el regulador como con problemas de competencia, usando como fuente el portal PostData¹⁷. Además, incluimos información sobre la variación de la concentración de accesos de Internet Fijo Residencial (HHI), el cambio porcentual del HHI entre 3T-2019 y 3T-2022 y la participación sumada de los 3 mayores proveedores, usando como fuente la “Batería de indicadores para el análisis de competencia”¹⁸, así como la comparación de la velocidad promedio del municipio con el percentil 25, usando como fuente el portal PostData (con cálculos propios, se llegó a que el percentil 25 de las velocidades promedio de descarga de Internet Fijo Residencial de todos los municipios del país para 3T-2022 fue de 7,82 Mbps). Todas esas variables se incluyen en el archivo Excel anexo a estos comentarios.

¹⁷ <https://postdata.gov.co/dataset/suscriptores-e-ingresos-de-internet-fijo/resource/864bacb8-b2a2-4cd1-9064-d67850e767b3>

¹⁸ Batería de indicadores para el análisis de competencia de Telecomunicaciones. Disponible en <https://postdatacrc-bateri-bateriaindicadores-telecomunicaciones-gg3wqt.streamlit.app/>



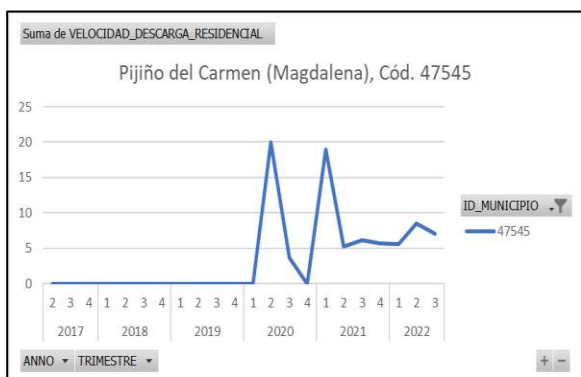
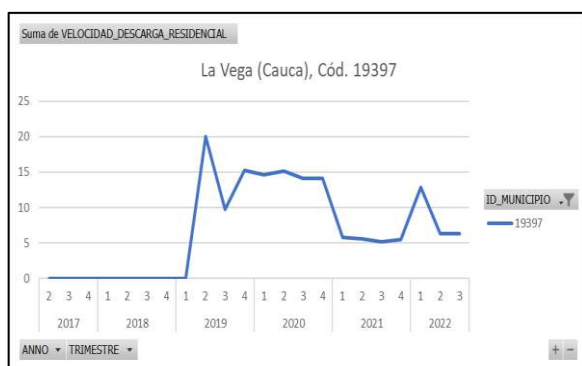
Número	Código	Departamento	Municipio	Velocidad de descarga Residencial 3T-2019 Fuente: PostData	Velocidad de descarga Residencial 3T-2022 Fuente: PostData	Aumento porcentual de la velocidad	HHI 3T-2019	HHI 3T-2022	Cambio porcentual HHI	Participación acumulada 3 operadores 3T-2022	Velocidad Descarga Residencial del municipio está por debajo del Percentil 25 de las velocidades de todos los municipios Percentil 25 para 3T-2022: 7,82 Mbps Fuente: Fuente: PostData
1	5150	Antioquia	Carolina	3,44	6,02	75%	9.864,87	8.453,78	-14%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
2	5792	Antioquia	Tarso	3,77	5,79	54%	9.444,94	9.146,30	-3%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
3	5576	Antioquia	Pueblorrico	3,24	6,7	107%	9.955,95	5.335,51	-46%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
4	5585	Antioquia	Puerto Nare	3,66	6,01	64%	9.869,55	9.140,21	-7%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
5	5591	Antioquia	Puerto Triunfo	3,99	6,31	58%	9.508,39	9.083,14	-4%	99,83%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
6	91001	Amazonas	Leticia	1,02	5,26	416%	7.829,06	7.595,91	-3%	99,25%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
7	5055	Antioquia	Argelia	3,65	6,41	76%	9.573,82	9.704,96	1%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
8	5306	Antioquia	Girardo	3,84	5,72	49%	9.553,85	9.873,42	3%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
9	5642	Antioquia	Salgar	3,64	6,41	76%	9.502,19	8.800,11	-7%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
10	5819	Antioquia	Toledo	3,56	5,26	48%	9.653,91	9.722,28	1%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
11	81220	Arauca	Cravo Norte	1,02	2,5	145%	9.947,23	10.000,00	1%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
12	88001	Archipiélago de San Andrés	San Andrés	1,55	101,3	6435%	3.345,79	2.819,76	-16%	82,46%	POR ENCIMA DEL PERCENTIL 25
13	13894	Bolívar	Zambrano	2,47	5,28	114%	9.416,59	9.760,51	4%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
14	15753	Boyacá	Soatá	2,45	4,22	72%	4.016,11	7.751,94	93%	99,18%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
15	17433	Caldas	Manzanares	2,63	10,9	314%	4.801,23	5.437,21	13%	100%	POR ENCIMA DEL PERCENTIL 25
16	23570	Córdoba	Pueblo Nuevo	5,00	8,03	61%	6.627,09	6.169,86	-7%	99,24%	POR ENCIMA DEL PERCENTIL 25
17	23670	Córdoba	San Andrés de Sotavento	3,51	7,08	102%	7.860,17	5.833,33	-26%	97,65%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
18	85230	Casanare	Orocúe	5,33	6,1	14%	5.000,00	9.789,48	96%	99,65%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
19	19397	Cauca	La Vega	9,70	6,33	-35%	10.000,00	10.000,00	0%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
20	44110	La Guajira	El Molino	3,00	4,32	44%	10.000,00	9.611,80	-4%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
21	94001	Guainía	Inírida	1,00	2,7	170%	10.000,00	9.949,21	-1%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
22	94886	Guainía	Cacahual (CD)	1,00	2,5	150%	N/A	10.000,00	N/A	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
23	95200	Guaviare	Miraflores	0,00	0	N/A	N/A	10.000,00	N/A	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
24	50110	Meta	Barranca de Upiá	1,08	3,12	189%	9.903,74	9.240,20	-7%	99,51%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
25	47545	Magdalena	Pijío del Carmen	0,00	7,02	N/A	10.000,00	5.846,62	-42%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
26	86573	Putumayo	Puerto Leguizamó	1,00	3,1	210%	10.000,00	9.750,60	-2%	99,69%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
27	68147	Santander	Capitanejo	2,53	7,66	203%	7.426,50	9.050,00	22%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
28	68266	Santander	Enciso	9,00	8,94	-1%	7.734,38	9.394,53	21%	100%	POR ENCIMA DEL PERCENTIL 25
29	68686	Santander	San Miguel	3,17	7,23	128%	5.466,67	9.260,36	69%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
30	73861	Tolima	Venadillo	2,37	5,86	147%	5.769,63	8.372,61	45%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25
31	73624	Tolima	Rovira	5,00	12,69	154%	9.609,45	6.130,27	-36%	98,85%	POR ENCIMA DEL PERCENTIL 25
32	76041	Vale del Cauca	Ansermanuevo	2,21	12,09	447%	5.048,33	7.934,94	57%	100%	POR ENCIMA DEL PERCENTIL 25
33	76497	Vale del Cauca	Obando	2,33	10,92	369%	3.986,00	6.876,63	73%	99,02%	POR ENCIMA DEL PERCENTIL 25
34	99001	Vichada	Puerto Carreño	1,00	3,47	247%	10.000,00	9.926,65	-1%	100%	POR DEBAJO DEL PERCENTIL 25

Cálculos propios con datos de PostData y la Bateria de indicadores para el análisis de competencia de Telecomunicaciones.

Como se puede observar, de los 34 municipios en los que la CRC manifiesta haber encontrado problemas de competencia, en 30 de ellos (88,2%) la velocidad promedio de descarga se incrementó de forma sustancial (en muchas ocasiones en más del 100%), lo que inevitablemente implica fuertes reducciones en la tarifa promedio por Mbps, muy superiores al umbral del 10% que usó la CRC en la Revisión de Datos Fijos del año 2017. Para



los únicos cuatro (4) municipios en que no se observa un aumento exponencial de la velocidad, se observa que eso se puede deber a problemas de información, por lo cual se incluyen gráficas individuales con la evolución de la velocidad promedio de descarga residencial. De hecho, para uno de esos 4 municipios (Pijiño del Carmen, Magdalena, Cód. 47545), se observa que en todo caso debería haberse descartado por el criterio de reducción del HHI, que entre 3T-2019 y 3T-2022 se redujo un 42% (mucho más que el umbral del 10% definido por la CRC en el algoritmo). Para otro de los municipios (Enciso, Santander), la velocidad promedio de descarga Residencial en 3T-2022 (8,94 Mbps) está por encima del percentil 25 (7,82 Mbps), por lo que también debería descartarse. Por su parte, para Miraflores, Guaviare, no se da aumento en velocidad de Internet Fijo Residencial (es cero) sencillamente porque ese municipio no registra ningún acceso a Internet Fijo Residencial ni en 3T-2019 ni en 3T-2022, lo cual se puede comprobar con facilidad en el portal PostData al filtrar por el segmento (solo registra algunos accesos a Internet Fijo Corporativo).



Ante esta evidencia del marcado mejoramiento en la calidad de la prestación del servicio de Internet Fijo Residencial en los municipios identificados por la CRC, es totalmente claro que el regulador debe reevaluar su análisis. Por lo tanto, le solicitamos a la CRC ser consistente con los ejercicios regulatorios realizados en el pasado y tener en cuenta en el algoritmo de decisión, para el criterio de calidad, variables objetivas como la reducción de la tarifa promedio de descarga por Mbps o el incremento de la velocidad de descarga en cada uno de los municipios, para luego concentrarse única y exclusivamente en los municipios que realmente puedan tener problemas de competencia, sobre los cuales, como ya se ha mencionado, lo más eficiente es dirigir acciones de política regulatoria y política pública para incentivar la oferta y la demanda. En todo caso reiteramos la solicitud de conocer las razones por las cuales varió el algoritmo frente al ejercicio de 2017.



2.3. Respeto del mercado mayorista Portador

Teniendo en cuenta que la CRC no ha demostrado que existan realmente problemas de competencia en ningún mercado municipal de Internet Fijo Residencial, dado el error de no incluir un criterio objetivo de calidad (como la reducción de tarifas promedio o el aumento de la velocidad de descarga) en el algoritmo de decisión, no se justifica que se evalúe el mercado mayorista portador en esos municipios. Esto por cuanto, de conformidad con la regulación, la revisión del eslabón mayorista procede cuando se han evidenciado fallas de mercado a nivel minorista, como lo indica el literal a) del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016:

“(…) 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”.

Sin embargo, para efectos de este documento, se procede a demostrar la transformación positiva que ha tenido el servicio mayorista Portador en Colombia.

2.3.1. El mercado Portador ha mejorado sustancialmente en los últimos años

En la Revisión del mercado de datos fijos realizada en 2017, la CRC consideró que a lo largo de la geografía nacional existía oferta suficiente del servicio portador¹⁹. Además, ese mismo año realizó la revisión del mercado Portador, en la cual el regulador concluyó que la capacidad de transporte de datos había aumentado sustancialmente, al igual que la cobertura municipal, y no se encontraron conductas anticompetitivas, por lo cual consideró que no era necesario intervenir el mercado mayorista Portador²⁰.

Actualmente, de conformidad con el Documento Soporte, la oferta mayorista de transporte de datos ha continuado incrementándose, a tal punto que hay despliegue de infraestructura en 1.111 municipios, 297 más que en el año 2017, haciendo falta únicamente 10 municipios del clúster de desempeño Limitado que todavía no cuentan con el servicio Portador²¹.

¹⁹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión del mercado de datos fijos. Documento Amarillo. Diseño Regulatorio. Junio de 2017. pág. 140. Disponible en https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20del%20mercado%20de%20datos%20fijos/247-170517_mercados_datos_fijos_.pdf

²⁰ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión del Mercado Portador. Diseño Regulatorio. Junio de 2017. Págs. 94-96. Disponible en https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20del%20Mercado%20Portador/248-170609_portador_final_.pdf

²¹ Documento Soporte. págs. 77-78.



Tabla 21. Número de municipios con despliegue de infraestructura de transporte de datos (2017 y 2021)

Categoría por desempeño	Cantidad de municipios	2017	2021
Alto-moderado	109	108	109
Incipiente	219	193	219
Bajo	526	388	526
Limitado	267	125	257
Total nacional	1.121	814	1.111

Fuente: Elaboración CRC con base Formato T.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 y Formato 3.2 reemplazado por el T.3.1.

Documento Soporte. págs. 77-78.

Por lo tanto, si en el año 2017 la CRC no encontró razones para regular el mercado mayorista Portador y ni siquiera lo catalogó como susceptible de regulación ex ante, con mucha menos razón podría hacerlo ahora, cuando se ha elevado de forma sustancial la oferta. Por lo tanto, los mercados municipales del servicio mayorista portador deben permanecer por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

2.3.2. La baja capacidad mayorista en algunos municipios no se debe a problemas de competencia

La CRC reconoce que el mercado Portador se ha desarrollado en buena medida por la intervención del Gobierno, cuyas políticas han sido cruciales, en un servicio que se caracteriza por altos costos hundidos y bajos incentivos a la inversión para el sector privado para realizar el despliegue por la baja densidad poblacional y la baja capacidad de pago de los habitantes en algunas regiones²².

Al momento de analizar la competencia potencial, la CRC indica que se observan tendencias que permiten señalar que en el corto plazo se podría dar la entrada de nuevos competidores a prestar el servicio Portador, pero que no hay evidencia que esto vaya a ocurrir en los 34 municipios en donde se identificaron problemas de competencia, **“debido a los bajos incentivos a la inversión asociados a sus características socioeconómicas, baja densidad poblacional y dispersión geográfica, entre otros factores”**²³ (NFT).

Incluso, la CRC encontró que, de los 281 municipios en los que no se presta el servicio minorista de Internet Fijo Residencial, la mayoría sí cuenta con el servicio mayorista Portador y han sido beneficiarios de algún programa de política pública, lo que la CRC considera es una consecuencia de las características socioeconómicas y geográficas de los municipios, las cuales **“dificultan que exista una demanda que atraiga ISP que presten el servicio minorista, por lo que puede que sea necesaria la articulación con otros programas de política pública que permitan que el servicio de Internet llegue a los hogares”**²⁴ (NFT).

Como es evidente de la lectura del Documento Soporte, la CRC es plenamente consciente que el mercado Portador ha necesitado la colaboración del Estado para su despliegue a través de programas de política pública, y que la escasa capacidad de transporte en algunos municipios no se debe a que existan problemas de

²² Documento Soporte. pág. 97.

²³ Documento Soporte. pág. 107.

²⁴ Documento Soporte. págs. 105-106.



competencia o conductas anticompetitivas, sino única y exclusivamente a las características específicas de algunos municipios, al punto que en varios de ellos hay capacidad instalada de Portador pero la baja capacidad de pago de sus habitantes no genera una demanda suficiente del servicios minorista como para que haya proveedores que se interesen en ofrecer el servicio de Internet Fijo Residencial.

Por lo tanto, esos bajos incentivos a la inversión no se van a corregir con una intervención en el mercado mayorista Portador (ni en el mercado minorista de Internet Fijo Residencial) por parte de la CRC, sino que lo que se requiere es generar políticas públicas encaminadas a aumentar la cobertura del Internet Fijo Residencial, que sean costo-efectivas, y que incentiven tanto la demanda como la oferta del servicio.

2.3.3. La modificación planteada sobre tipo de conexión al Formato T.3.1. es innecesaria e inconveniente

En el proyecto de resolución, la CRC plantea unas modificaciones al Formato T.3.1. “Servicio de transporte entre los municipios del país”. Una de esas modificaciones es que pretende adicionar al cuadro A. “Capacidad de transporte entre municipios” dos (2) campos. El primero de ellos, que sería el nuevo Campo 5, se llamaría “Tipo de Conexión del enlace”, y buscar que los operadores indiquen si los municipios de los campos 3 y 4 se conectan por Anilla, Estrella, Malla, Bus o Punto a punto. Por su parte, el nuevo Campo 6 “Identificador del enlace”, busca que los PRST incluyan el identificador que le han asignado a cada enlace, y para los enlaces entre municipios del mismo anillo, estrella, malla o bus “deberán diligenciar el mismo identificador del enlace”.

A. Capacidad de transporte entre municipios								
1	2	3	4	5	6	57	68	79
A	Tecnología de transporte	Municipio de Origen	Municipio de Destino	Tipo de Conexión del enlace	Identificador del enlace	Capacidad total instalada	Capacidad Utilizada Propia	Capacidad total arrendada a otros clientes
ño								PRST
o								Capacidad
								idad

Proyecto de resolución.

Al respecto, queremos ser enfáticos en manifestar que esa adición es absolutamente innecesaria y contraproducente, ya que haría bastante más complejo ese reporte, lo cual generaría una carga operativa mucho más alta, acompañada de unos mayores costos sin un beneficio tangible para el mercado. Además, al volver más complejo un formato de reporte, se propician más errores y dificultades en la interpretación, lo que entorpecerá sustancialmente la labor tanto de los operadores como de las autoridades (CRC, MinTIC).

La adición propuesta del Campo 5 generaría una complejidad adicional al reporte que resulta excesiva. Esto se debe a que, en los casos en que el tipo de conexión mediante el cual se transporta capacidad de datos entre dos municipios es Estrella o Malla, implicaría que no resulte suficiente indicar dos municipios en el reporte (Municipio de Origen y Municipio de Destino), ya que sería necesario incluir todos los municipios que hacen parte de la Estrella o Malla, lo cual generaría unas necesidades de procesamiento de información aún mayor al interior de las compañías para generar la información de esa forma hacia el futuro. Por su parte, la adición del



Campo 6 relativo al identificador del enlace resulta alejado de la realidad operativa de los PRST, ya que no hay algo así como un código o número que identifique cada enlace, o cada porción de cada enlace, en caso de que la CRC siga adelante con la idea de exigir que se identifique el tipo de conexión.

Ahora bien, la CRC no ha demostrado de forma rigurosa que se trate de una adición necesaria para el entendimiento del mercado. Los reguladores deben exigir información a los agentes del sector única y exclusivamente cuando dicha información resulte absolutamente necesaria y realmente útil para sus propósitos, lo cual no ocurre en el presente caso. Como lo indica la regulación, el énfasis en los mercados mayoristas únicamente debe realizarse si se ha encontrado fehacientemente que existen problemas de competencia en los mercados minoristas aguas abajo. Sin embargo, como lo hemos argumentado en este documento, no está demostrado que existan problemas de competencia en el servicio de Internet Fijo Residencial (en parte por un sesgo en el algoritmo de análisis definido por la CRC que no permite observar las reales mejoras en la calidad de la prestación de los servicios, medido bien sea a través de la reducción de la tarifa promedio por Mbps de descarga o del aumento de la velocidad promedio de descarga en Mbps).

Por lo tanto, al no ser necesario contar con esa información de forma periódica, la CRC debería solicitar a demanda (es decir, mediante requerimientos particulares) únicamente la información de los municipios en donde, después de revisar su análisis, se encuentre de forma clara y contundente que pueden existir problemas de competencia en el eslabón minorista, para evaluar si esos problemas de competencia se deben a problemas en el mercado mayorista.

El reporte además plantea un ajuste al actual Campo 7 (que se propone sea el nuevo Campo 9), que elimina la necesidad de identificar para cada enlace todos los PRST a los que se le arrienda capacidad de transporte de datos, así como la capacidad asociada a cada uno de los arrendatarios. Por su parte, la CRC busca eliminar la parte B del formato, en la cual actualmente los PRST deben diligenciar la información respecto de la capacidad instalada en hilos. El regulador explica que estos cambios se realizan porque se encontró que esa información no resultaba útil ni necesaria.²⁵ Al respecto, coincidimos con la CRC en que se debe eliminar esta información de los reportes, ya que simplifica la labor de los agentes del sector.

Por lo anterior, le solicitamos a la CRC desistir de agregar dos campos adicionales a la parte A del Formato T.3.1. respecto al tipo de conexión, al no resultar necesario tener esa información de forma periódica y para todos los enlaces del país.

2.4. Respetto del caso de San Andrés

Genera bastante sorpresa que uno de los municipios que la CRC plantea en el proyecto regulatorio que tiene problemas de competencia en el mercado de Internet Fijo Residencial (y en consecuencia ameritó evaluar las condiciones del mercado mayorista portador para terminar planteando que sea un mercado mayorista susceptible de regulación ex ante) es San Andrés (código 88001), en el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Esto por cuanto se conoce de antemano que ese municipio, por sus particulares características geográficas, al estar situado en una isla a más de 700 kilómetros de la parte continental de Colombia, y por sus condiciones socioeconómicas, de forma evidente requiera una promoción focalizada de la oferta y de la

²⁵ Documento Soporte. pág. 117.



demanda, por cuanto el reducido tamaño de su mercado hace impensable pretender que las condiciones de prestación de servicio se equiparen a municipios de mayor tamaño y mayor capacidad de pago.

En efecto, las condiciones de San Andrés han despertado desde hace varios años la atención de la CRC, que realiza ejercicios de monitoreo sobre el servicio de internet en ese municipio desde el año 2013, como se indicó en el estudio “Análisis del Servicio de Acceso a Internet en la isla de San Andrés” que publicó el regulador en marzo de 2021²⁶. La CRC había sido explícita en indicar que el servicio de internet en San Andrés genera un especial interés teniendo en cuenta que el servicio mayorista Portador era prestado por una única empresa, siendo el monopolista Energía Integral Andina SA – EIASA, que opera el cable submarino San Andrés Islas-Tolú (SAIT)²⁷. De hecho, el regulador encontró que “**las altas tarifas observadas en el mercado minorista no se explican por ausencia de condiciones de competencia sino posiblemente por las altas tarifas cobradas por EIA para la provisión del servicio portador**” (NFT), lo cual generaba el precio por Mbps más alto del país, una penetración limitada del servicio de Internet Fijo y unas bajas velocidades de descarga²⁸.

Por esto resulta bastante extraño y desafortunado que la CRC pretenda ahora cambiar por completo su discurso, y manifieste en el proyecto de resolución y Documento Soporte que el mercado municipal de Internet Fijo Residencial en San Andrés sí tiene problemas de competencia, cuando hace menos de 2 años manifestó lo contrario. Además, respecto del segmento mayorista, no tiene ninguna lógica que el regulador, cuando únicamente existía un proveedor de cable submarino, nunca decidió declarar el mercado relevante Portador como mercado susceptible de regulación ex ante, y sí lo pretenda hacer ahora que, como es de público conocimiento, ha entrado a operar un nuevo cable submarino en San Andrés y por lo tanto ha aumentado la oferta mayorista.

Además, si se analizan las condiciones actuales del mercado en el municipio de San Andrés, **no es cierto que existan problemas de competencia a la luz del algoritmo que definió la CRC para el presente proyecto de resolución**. Al consultar el sitio web de la “Batería de indicadores para el análisis de competencia”²⁹ de la CRC, y filtrar por el servicio de Internet Fijo en el municipio de San Andrés, se puede observar que el valor del HHI de los accesos residenciales de Internet Fijo para el 3T-2022 es de 2.819,76, es decir, menor al umbral de 3.000 puntos definido por la CRC.

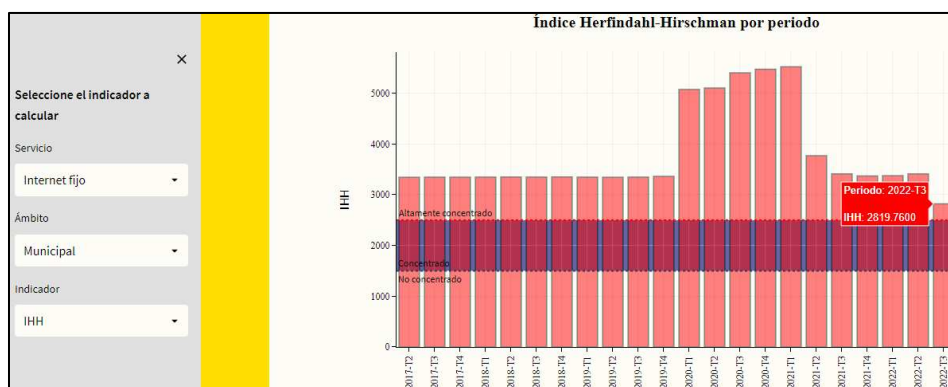
Desagregación municipal	
Variable	Escoja el municipio
Accesos-residencial	SAN ANDRÉS - 88001

²⁶ 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://cocom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-2>

²⁷ Estudio CRC - Análisis servicio de internet en San Andrés (2021). Pág. 4.

²⁸ Estudio CRC - Análisis servicio de internet en San Andrés (2021). Págs. 152-153.

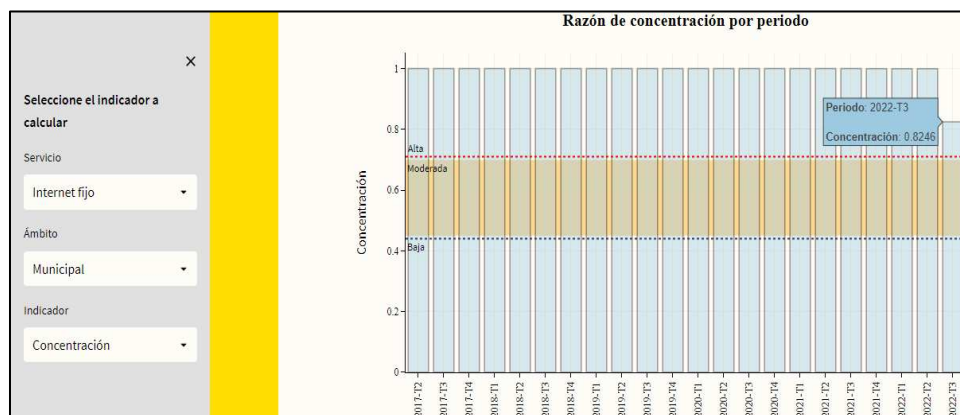
²⁹ Batería de indicadores para el análisis de competencia de Telecomunicaciones. Disponible en <https://postdatacrc-bateri-bateriindicadores-telecomunicaciones-gg3wqt.streamlit.app/>



Fuente: Batería de indicadores para el análisis de competencia.

Esto significa que ese mercado municipal ya debe ser descartado del análisis porque, al ser el algoritmo un proceso secuencial, no habría necesidad de que la CRC evaluara los siguientes pasos. Sin embargo, para este documento, vamos a evaluar el resto de los pasos del algoritmo, para demostrar que se debe eliminar al municipio de San Andrés de la lista de municipios con problemas de competencia en el servicio minorista de Internet Fijo Residencial y al mercado Portador de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante. Al evaluar el segundo paso, vemos que el HHI de accesos residenciales entre 2019 y 2022 se redujo un 15,72% (al pasar de 3.345,79 en el 3T-2019 a 2.819,76 en el 3T-2022), lo que significa que se redujo más del umbral del 10% que estableció el regulador.

El tercer paso establece que el dinamismo del mercado no es suficientemente elevado si la participación acumulada de los tres (3) primeros proveedores supera el 99%. Para el 3T-2022, la participación de los 3 principales proveedores de Internet Fijo Residencial medida en accesos fue de 82,46%, muy por debajo del umbral determinado en el algoritmo.



Fuente: Batería de indicadores para el análisis de competencia.

Para el cuarto paso, respecto de la velocidad promedio del municipio en comparación con el percentil 25 de las velocidades a nivel nacional, vemos que la velocidad promedio de descarga de Internet Fijo Residencial en San Andrés fue de 101,3 Mbps en 3T-2022, muy por encima del percentil 25 de las velocidades de todos los



municipios, que fue de 7,82 Mbps. Además, de la información disponible en el portal PostData se puede observar que la velocidad promedio de descarga de Internet fijo Residencial en el municipio de San Andrés se incrementó 6.435% (seis mil cuatrocientos treinta y cinco por ciento), al pasar de 1,55 Mbps en 3T-2019 a 101,3 Mbps en 3T-2022³⁰, lo que implica que ese aumento exponencial de la velocidad se tradujo necesariamente y en una reducción sustancial de la tarifa promedio por Mbps de descarga, mejoría sustancial que desafortunadamente el algoritmo establecido por la CRC para este proyecto de resolución no permite observar.

Por lo tanto, no se cumple con el primero de los criterios del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, dado que las condiciones actuales de competencia en el municipio de San Andrés no generan preocupación. En cuanto al segundo criterio relativo a la competencia potencial, es claro que la puesta en funcionamiento de un nuevo cable submarino (en el segmento mayorista) va a dinamizar fuertemente los mercados mayorista y minorista, por lo que la CRC debe permitir que el mercado evolucione y mejore las condiciones de prestación del servicio en lugar de pretender intervenirlo, ya que una intervención generaría mayores dificultades para la inversión. Respecto del tercer criterio de efectividad de la aplicación del derecho de la competencia, no hay evidencia alguna que las normas de protección de la libre competencia no puedan corregir cualquier problema que se llegue a presentar en el futuro.

Por lo tanto, al no evidenciarse ninguna falla de mercado en el eslabón minorista, no se hace necesario entrar a evaluar el eslabón mayorista de la cadena, de acuerdo con la regulación (literal a) del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016).

Por otra parte, es muy importante que se trabaje para eliminar las barreras normativas al despliegue de infraestructura en San Andrés. De hecho, en el estudio “*Análisis del Servicio de Acceso a Internet en la isla de San Andrés*” previamente mencionado, la CRC indicó que existe una restricción en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que estipula que la infraestructura de telecomunicaciones solo puede ser instalada en tres (3) sectores de la isla de San Andrés (dos rurales y uno urbano) y, a pesar de la recomendación de la CRC para eliminar dicha restricción, la misma continúa vigente³¹. Los esfuerzos de la CRC deben estar enfocados en promover un mayor despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones, lo cual tendrá una repercusión mucho mayor que la que puede lograrse si se interviene el mercado.

Por los argumentos expuestos, **no cabe ninguna duda que el municipio de San Andrés no presenta problemas de competencia en el mercado minorista de Internet Fijo Residencial y, por lo tanto, no amerita que se revise el eslabón mayorista Portador, el cual en consecuencia debe quedar por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.**

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- a) La CRC debe publicar un anexo que contenga la información completa que utilizó para evaluar las condiciones de competencia en los mercados municipales de Internet Fijo Residencial y con la cual

³⁰ <https://postdata.gov.co/dataset/suscriptores-e-ingresos-de-internet-fijo/resource/864bacb8-b2a2-4cd1-9064-d67850e767b3#{}>

³¹ 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://cocom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-2>



plantea que el mercado mayorista Portador debe ser considerado como susceptible de regulación ex ante, y otorgar un tiempo adicional para que los operadores puedan evaluar dicha información;

- b) Las condiciones de prestación de servicio de Internet Fijo Residencial e Internet Fijo Corporativo han mejorado de forma sustancial en los últimos años en Colombia, lo cual ha generado una mayor apropiación del servicio, y todavía tienen más espacio para mejorar, lo que requiere un marco regulatorio estable para incentivar las inversiones;
- c) El regulador debe realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que evalúe los efectos de la norma propuesta sobre el mercado y los contraste con otras alternativas no intervencionistas;
- d) Las condiciones de prestación de los servicios de Internet Fijo se pueden mejorar de forma significativa con iniciativas regulatorias y de Gobierno que no distorsionen el mercado;
- e) El menor desempeño relativo de algunos municipios en Internet Fijo Residencial no se debe a problemas de competencia ni conductas anticompetitivas, sino a las características geográficas y socioeconómicas de los mismos;
- f) La CRC debe incluir en el algoritmo para evaluar las condiciones de competencia del servicio de Internet fijo Residencial un criterio objetivo que evalúe la reducción de la tarifa promedio por Mbps de descarga en cada municipio y el incremento de la velocidad;
- g) Al no estar demostrada la existencia de problemas de competencia en el servicio minorista de Internet Fijo Residencial, no hay lugar a evaluar las condiciones a nivel mayorista;
- h) Los mercados municipales del servicio mayorista Portador deben permanecer por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante;
- i) La baja capacidad mayorista en algunos municipios no se debe a problemas de competencia o conductas anticompetitivas, sino a las características específicas de dichos lugares, lo cual no se soluciona interviniendo el mercado;
- j) Es inconveniente crear campos adicionales en el Formato T.3.1., por cuanto complejizan el reporte de forma innecesaria y generan una carga regulatoria que incrementa los costos en cabeza de los PRST, reduciendo el dinero disponible para invertir en infraestructura;
- k) Las condiciones de prestación del servicio de Internet Fijo Residencial en el municipio de San Andrés evidencian que no existen problemas de competencia, y por lo tanto no hay mérito para entrar a evaluar el mercado mayorista Portador en ese municipio, el cual debe permanecer por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante;
- l) La CRC debe enfocar sus esfuerzos para lograr que se elimine una barrera normativa al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en San Andrés.

Esperamos que el regulador tenga en cuenta estos comentarios para que se permita que los mercados de



comunicaciones en Colombia continúen con su crecimiento y con la mejora en las condiciones de prestación de los servicios, y se les dé prioridad a las iniciativas de Gobierno y de la propia CRC para propiciar mayor penetración y mejor servicio en los lugares que más lo requieren, de tal forma que no se desincentive la inversión en infraestructura y no se distorsionen las condiciones de competencia.

Cordialmente,



SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales