



Bogotá, 25 de abril de 2022

Señores

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

E-mail: promocion.conectividad@crcom.gov.co

Ciudad

R.E.F: Comentarios al proyecto de Resolución: **“POR LA CUAL SE DEFINEN CONDICIONES REGULATORIAS DIFERENCIALES PARA PROMOVER LA CONECTIVIDAD A INTERNET EN ZONAS RURALES, APARTADAS Y DE DIFÍCIL ACCESO EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Respetados Señores,

Como es de su conocimiento, la **ASOCIACIÓN DE OPERADORES DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES- ASOTIC**, ha venido trabajando desde el origen de esta iniciativa legislativa y por tanto, es de suma importancia procurar que la regulación que sea expedida garantice el cumplimiento del objetivo que se buscó con la Ley.

En primer lugar, valga la pena recordar que la Ley 2108 de 2021- **LEY DE INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y UNIVERSAL" O "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1341 DE 2009 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, estableció en el artículo primero el siguiente Objeto:

“ARTÍCULO 1. Objeto. *Esta ley tiene por objeto establecer dentro de los servicios públicos de telecomunicaciones, el acceso a Internet como uno de carácter esencial, con el fin de propender por la universalidad para garantizar y asegurar la prestación del servicio de manera eficiente, continua y permanente, **permitiendo la conectividad de todos los habitantes del territorio nacional**, en especial de la población que, en razón a su condición social o étnica se encuentre en situación de vulnerabilidad o en zonas rurales y apartadas”.* (Negrilla y resaltado fuera de texto).

De lo anterior queremos resaltar que con la Ley se buscó propender por la universalidad del servicio de internet con el fin de garantizar su prestación **a todos los habitantes del territorio nacional** y no a una parte de ellos.





De hecho, la Ley precisó en su artículo 3° que debía priorizarse a la población que en razón a su condición social, o étnica se encuentra en situación de vulnerabilidad o en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso.

Ahora bien, mediante el artículo 6 de la Ley 2108 de 2021, se incorporó un párrafo al artículo 31 de la Ley 1978 de 2019, en el que se ordena a la CRC adoptar un paquete de medidas regulatorias diferenciales, respecto de aquellos elementos que no sean esenciales para la prestación del servicio, dirigido a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que brinden acceso a Internet fijo residencial minorista en zonas rurales, apartadas, de difícil acceso y tengan menos de treinta mil (30.000) usuarios reportados en el Sistema de Información Integral del Sector de TIC –Colombia TIC- con corte al 30 de junio de 2020.

La norma expresamente señaló:

“ARTÍCULO 6. *Agréguense dos párrafos al artículo 31 de la Ley 1978 de 2019, así:*

ARTÍCULO 31. ESTABLECIMIENTO DE CARGAS U OBLIGACIONES DIFERENCIALES EN ZONAS DE SERVICIO UNIVERSAL.

(...)

PARÁGRAFO 1: *Con el fin de incentivar la provisión del servicio de acceso a Internet en todo el territorio nacional, dentro de los diez (10) meses siguientes a la expedición de la presente Ley la Comisión de Regulación de Comunicaciones deberá adoptar un paquete de medidas regulatorias diferenciales, respecto de aquellos elementos que no sean esenciales para la prestación del servicio, dirigidos a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que brinden acceso a Internet fijo residencial minorista en zonas rurales, apartadas, de difícil acceso y que tengan menos de treinta mil (30.000) usuarios reportados en el Sistema de Información Integral del Sector de TIC –Colombia TIC- con corte al 30 de junio de 2020”.*

Por tanto y en cumplimiento del deber legal, es que estamos en presencia del proyecto que hoy nos convoca y sobre el cual ASOTIC presenta las siguientes observaciones:

1. OBSERVACIONES A LAS MEDIDAS DIFERENCIALES QUE SE ESTABLECEN:

Una vez revisado el proyecto regulatorio, desde **ASOTIC** compartimos las medidas diferenciales adoptadas pues consideramos que la Ley buscó facilitar la prestación





del servicio de internet fijo en cabeza de pequeños PRST y es ese el mandato que debe cumplirse por el regulador.

Frente a las medidas propuestas vemos que no se incluyó la posibilidad de interacción y de atención de PQR por medios como el Whatsapp que es tan utilizado por usuarios en las zonas rurales y apartadas donde los operadores de ASOTIC prestan los servicios. Solicitamos respetuosamente evaluar la posibilidad de considerar esta opción como una alternativa de atención a los usuarios.

Adicional a lo anterior, consideramos que es necesario implementar medidas respecto al acceso a infraestructura de terceros, pues como en su momento fue indicado a la CRC, deben definirse condiciones claras para la interacción entre el dueño de la infraestructura y el solicitante, máxime cuando estamos en presencia de pequeños PRST que necesitan el acompañamiento del regulador dada la realidad que se vive en las regiones apartadas del país. Frente a este punto en el documento de análisis, visible a página 32, encontramos que la CRC manifestó lo siguiente: *“...debe decirse que en desarrollo del proyecto “Compartición de infraestructura pasiva Fase II” se viene analizando esta problemática, no solamente para los ISP de menor tamaño, sino en general para todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que requieren hacer uso de infraestructura pasiva”*.

Sobre lo dicho por la CRC, consideramos que es necesario que la Comisión tenga en cuenta que sin perjuicio de que en dicho proyecto se adopten las medidas necesarias para pequeños, medianos y grandes proveedores, se ha evidenciado la necesidad de intervención en este punto y la adopción de medidas diferenciales **con el fin de incentivar la provisión del servicio de acceso a Internet en todo el territorio nacional**, aspecto que debe quedar regulado dentro del presente proyecto para que pueda garantizarse efectivamente el fin buscado en la Ley 2108.

Finalmente consideramos que el documento debería mencionar e incluir de manera expresa las redes de telecomunicaciones de Internet de las Cosas, pues este tipo de redes, aunque todavía escasas en Colombia, serán cada día más importantes para el desarrollo rural.

2. OBSERVACIONES FRENTE A LOS CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DIFERENCIALES.

Señala la CRC que las medidas diferenciales que se establecen mediante la presente resolución son aplicables, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

“a. A los proveedores del servicio de acceso a Internet fijo que cuenten con menos de 30 mil accesos en el segmento residencial a nivel nacional, o que contaban con menos de 30 mil accesos en dicho segmento a 30 de junio de





2020. En este último caso, dejarán de ser aplicables las medidas diferenciales cuando el proveedor alcance una participación de suscriptores superior al 1% de la base nacional -sin incluir el segmento corporativo-; y

b. En los municipios definidos en el Anexo 2.10 del Título ANEXOS TITULO II de la Resolución CRC 5050 de 2016”.

En relación con el literal (a) es claro que la Ley determinó a qué tipo de proveedores estaban dirigidas las medidas diferenciales que debía expedir la CRC y también los beneficios en pagos de contraprestaciones. Sin embargo, consideramos que la CRC pretende ir más allá de la Ley cuando señala en el artículo 2 del proyecto regulatorio que: *“En este último caso, dejarán de ser aplicables las medidas diferenciales cuando el proveedor alcance una participación de suscriptores superior al 1% de la base nacional -sin incluir el segmento corporativo”*

Y es que la facultad que le otorgó la Ley a la CRC fue expresa y clara, dirigida a *adoptar un paquete de medidas regulatorias diferenciales, respecto de aquellos elementos que no sean esenciales para la prestación del servicio*, y por tanto no se entienden las excepciones que pretende imponer la CRC que no contempló la disposición legal.

Y es que la Ley si determinó de forma expresa, algunos casos donde se perdían los beneficios, a manera de ejemplo frente a la excepción en el pago de la contribución, la Ley fue clara en señalar que: *“... dejará de ser aplicable si, posterior al 31 de diciembre de 2020, los proveedores beneficiarios llegan a ser controlantes de manera directa o indirecta de otra(s) sociedad(es) o controlados de manera directa o indirecta por parte de otra(s) sociedad(es) a través de cualquier operación o figura jurídica, sin limitarse a adquisiciones, escisiones o cualquier forma de transformación societaria”*.

En este punto, consideramos pertinente precisar que, no es muy probable que los pequeños PRST beneficiarios de estos estímulos, puedan alcanzar en el lapso de 5 años, una participación de suscriptores superior al 1% de la base nacional -sin incluir el segmento corporativo; sin embargo, el sólo hecho de establecer dicha condición en la resolución, en nuestra opinión estaría extralimitando la facultad otorgada a la Comisión por la Ley 2108.

Ahora bien, reviste mayor preocupación el literal (b) referido a que las medidas diferenciales aplicarían únicamente en los municipios definidos en el Anexo 2.10 del Título ANEXOS TITULO II de la Resolución CRC 5050 de 2016. Aspecto que analizaremos a continuación.

- **EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES EN LA CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS DADA POR LA CRC**





Afirma la CRC que es a partir de los análisis realizados por la Comisión en la presente iniciativa que: *“...se entiende que las zonas rurales, apartadas y de difícil acceso en las que se enmarca el mandato de la Ley 2108 de 2021 corresponde a 793 municipios que resultan de sumar los 526 municipios categorizados como de bajo desempeño y los 267 municipios categorizados como de desempeño limitado, los cuales en conjunto representan el 21,5% de la población del país, de acuerdo con el análisis geográfico presentado en el documento soporte de la propuesta regulatoria publicada”.*

Lo anterior lo basa según se observa en el documento soporte, en los análisis socioeconómicos desarrollados para determinar los municipios que corresponden a las zonas rurales, apartadas y de difícil acceso referidas en el parágrafo 1 del artículo 31 de la Ley 1978 de 2019, así como también para determinar los proveedores del servicio de Internet fijo que prestan el servicio en tales zonas y cumplen con las demás características que señala la Ley para ser beneficiarios del paquete de medidas diferenciales.

Sobre el particular señaló el regulador que: *“...se identifica que dentro de los 397 ISP que tenían menos 30 mil accesos fijos a Internet residenciales al final de junio de 2020 se encuentra el conjunto de operadores para los que ordena el parágrafo 1 del artículo 31 de la Ley 1978 de 2019 se deben establecer medidas diferenciales. Sin embargo, de ese conjunto de operadores se debe precisar cuáles operadores prestan el servicio las zonas rurales, apartadas y de difícil acceso. Adicionalmente, se debe tener en cuenta el incremento de ISP con tales características luego de junio de 2020, así como también los objetivos la Ley 2108 de 2021, para determinar los operadores para quienes están dirigidas tales medidas”.* De acuerdo con lo anterior, en la sección 4 del documento soporte, la CRC realizó un análisis que la llevó a determinar los municipios que corresponden a zonas rurales, apartadas y de difícil acceso, así como también los ISP que serán beneficiarios del paquete de medidas diferenciales que se pretende establecer a través del presente proyecto.

De acuerdo con el análisis realizado, concluyó la CRC que: ***“...las medidas diferenciales que se establecen mediante este proyecto son aplicables, teniendo en cuenta de forma simultánea los siguientes criterios, salvo que de manera específica se indique lo contrario: 1. A los proveedores del servicio de acceso a Internet fijo que cuenten con menos de 30 mil accesos en el segmento residencial, o que contaban con menos de 30 accesos en dicho segmento a 30 de junio de 2020. En este último caso, dejarán de ser aplicables las medidas diferenciales cuando el proveedor alcance una participación de suscriptores superior al 1% de la base nacional -sin incluir***





el segmento corporativo; y 2. En los municipios identificados como zonas rurales, apartadas y de difícil acceso". (Negrilla y resaltado fuera de texto).

Frente a lo señalado por la CRC debemos manifestar que el artículo 6° de la Ley 2108 de 2021, en su parágrafo 1° estableció que la CRC, tendría unas cargas y obligaciones diferenciales en zonas de servicio universal. Concretamente se hicieron exigencias respecto a la necesidad de adoptar medidas diferenciales respecto de aquellos **elementos no esenciales para la prestación del servicio de internet fijo residencial minorista**, en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso.

Quiere decir lo anterior, que las facultades que a la CRC le fueron concedidas sobre el particular, se limitan a las que la Ley le asigne conforme el artículo 31 de la Ley 1978. Esto es para el caso particular, regular los elementos no esenciales (anteriormente mencionados) y el "ESTABLECIMIENTO DE CARGAS U OBLIGACIONES DIFERENCIALES EN ZONAS DE SERVICIO UNIVERSAL". De manera tal que, de manera primaria, se señala el sustento normativo sobre el cual debe la CRC ejercer sus funciones.

Sorprende por tanto, que la CRC mediante la presente iniciativa se abraja el derecho de ir más allá de lo que la Ley le ordenó y pretende desconocer lo señalado en la misma Ley respecto del alcance pretendido, esto es "en todo el territorio nacional". Nótese que el artículo 6 de la Ley 2108 expresamente así lo señaló:

"...

PARÁGRAFO 1: *Con el fin de incentivar la provisión del servicio de acceso a Internet en todo el territorio nacional, dentro de los diez (10) meses siguientes a la expedición de la presente Ley la Comisión de Regulación de Comunicaciones deberá adoptar un paquete de medidas regulatorias diferenciales...."* (Negrilla y resaltado fuera de texto)

Se pregunta entonces, cuál es el fundamento que dice tener la CRC para limitar que la provisión del servicio de acceso a internet pueda darse en todo el territorio nacional?. Es que acaso el territorio nacional lo conforman los 793 municipios definidos por el regulador?.

Cuáles son los fundamentos en que se soporta la CRC para determinar y definir "¿Zonas rurales", "apartadas" y "de difícil acceso"?

Respetuosamente consideramos que no es esa la función de la CRC y en lugar de generar beneficios como seguramente es lo pretendido, genera condiciones





inequitativas para unos y otros PRST beneficiarios de la Ley, pues sólo los que operen en los 793 municipios escogidos por la CRC, serían los beneficiarios de las medidas diferenciales y otros que no se encuentren dentro de dichos municipios y que opten por los beneficios legales para presentar los proyectos y prestar servicios de internet fijo, no podrían optar por dichas medidas.

Llamamos la atención en que la Ley fue clara en otorgar beneficios como la excepción del pago tanto para la CRC como para el MINTIC para aquellos PRST que cumplan con el requisito de proveer el servicio de acceso a Internet fijo residencial minorista y que al 31 de diciembre de 2020 tengan por lo menos un (1) usuario y menos de treinta mil (30.000) usuarios, lo anterior de acuerdo con los parámetros señalados por MINTIC. Razón demás, para que la CRC pueda replantear la diferenciación que mediante el presente proyecto estaría generando en beneficio de unos y en perjuicio de otros.

Frente a la clasificación de zonas rurales, conforme lo estableció el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, el Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, en donde debería ir desarrollado lo que se entiende por zonas rurales, apartadas y de difícil acceso, no obstante, sobre el particular no se ha determinado nada y por tanto, no es dable escatimar la aplicación del principio de interpretación jurídica que pregona que *“donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al interprete.”* Por eso, se insiste que la Comisión de Regulación de Comunicaciones, no está facultada para analizar o definir las zonas en discusión.

En ese sentido y en gracia de discusión, si lo pretendido fue dejar por fuera de los beneficios de la Ley a unas regiones de Colombia, consideramos que será el MINTIC el llamado a determinar esta excepción, situación que vemos poco probable en razón a que en aplicación del artículo 3 de la Ley 2108 de 2021 en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se extendió la obligación de promover el acceso universal de las TIC, en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso. Lo anterior, complementado con el inciso adicionado al artículo 38 de la Ley 1341 de 2009. Es claro que se necesitan aliados para llevar conectividad a las regiones apartadas del país y por tanto limitarlo a determinados municipios, no señalados en la Ley, dejaría sin efectos lo pretendido por el legislador.

Incluso, puede interpretarse de la norma, que aquellas zonas de difícil acceso, las mencionas genéricamente zonas rurales y apartadas, también están determinadas por un auto reconocimiento de parte de las propias entidades territoriales. Ello porque el párrafo del artículo 38 de la Ley 1341, confiere la facultad a las entidades territoriales de gestionar los recursos necesarios para apoyar la





masificación de las TIC en sus jurisdicciones. Sobre el particular también puede analizarse el artículo 309 de la Ley 1955 y el artículo 193 de la Ley 1753.

Por lo anterior, de la forma más respetuosa debemos manifestar que no se comparten los criterios conclusivos para seleccionar los municipios que la CRC estimó, debía regular. Ello porque su clasificación está basada en la evaluación del desempeño del internet y acceso al mismo, en unas condiciones regulatorias que precisamente hoy en día están siendo objeto de reglamentación y flexibilización, es decir, el resultado del análisis realizado por la CRC, más que un resultado objetivo, puede ser uno subjetivo, ya que se expusieron las causas del problema. Análisis y situaciones que como se expuso anteriormente, sólo traerían distorsión a lo pretendido en la Ley 2108 de 2021 y al objetivo de buscar que los pequeños PRST ubicados en las regiones apartadas del país, puedan ayudar en la conectividad que tanto necesita Colombia.

- **PREOCUPACIÓN FRENTE AL LISTADO DE MUNICIPIOS SELECCIONADO POR LA CRC:**

En línea con lo dicho, consideramos que el listado de Excel que publica la CRC, podría no sólo estarse extralimitando en las funciones, sino cometiendo serios errores al clasificar los territorios que califican para ser favorecidos por unas condiciones regulatorias diferenciales. A continuación, presentaremos algunos ejemplos.

Tomando como ejemplo el municipio de Buenaventura -donde operan algunos de nuestros PRST, este municipio aparece en el listado con una clasificación NEGATIVA en cuanto a ser una "Zona Rural Apartada y de Difícil Acceso".

Si bien es cierto que al casco urbano se accede con facilidad durante todo el año, la situación es totalmente opuesta en las 268 veredas que conforman la zona rural incluyendo los cabildos indígenas y los territorios especiales de comunidades negras. Toda la zona rural de Buenaventura es de muy difícil acceso por la falta absoluta de vías terrestres y la gravísima situación de orden público, lo cual es de conocimiento público y aparece documentado a diario en las noticias.

Igual sucede con Casanare, se observa que el listado deja por fuera a todos los 19 municipios del departamento, situación que preocupa en razón a que tenemos también PRST prestando servicios de internet en dicha región, que conocen de cerca la dificultad para brindar internet fijo residencial.





A manera de ejemplo se presentan los **MUNICIPIOS DE LA ORINOQUIA QUE NO FUERON INCLUIDOS:**

DEPARATAMENT	MUNICIPIO	CORREGIMIEN	HABITANTE	CASAS
ARAUCA	ARAUCA	Santo Domingo	500	100
		Flor amarillo	250	50
		BETOYES	150	30
	TAME	Panamá de Arauca	1000	200
		Pueblo Nuevo	2500	600
CASANARE	YOPAL	Pueblo Nuevo	350	70
		El taladro	150	30
		El morro	2000	500
	MONTERREY	Brisas del llano	114	30
		Palonegro	20	5
		Villacarola	418	125
		La Horqueta	130	40
		Porvenir	369	96
		La estrella	115	33
		TAURAMENA	Piñalito-CRIET	200
	VILLANUEVA	SAN AGUSTIN	470	153
		CARIBAYONA	412	132
		SANTA HELENA	160	63

Así mismo observamos que municipios como Magangué, no ha sido incluido en el listado, municipio donde uno de nuestros PRST presta sus servicios y nos ha manifestado que falta casi un 60% por conectar.

En conclusión, la propuesta regulatoria en el Artículo 11 y el Anexo 2.10 del Título ANEXOS TÍTULO II de la Resolución CRC 5050 de 2016, que se pretende adicionar dentro del proyecto de resolución, divulgada por la CRC, en nuestra opinión, constituye una extra limitación a las funciones otorgadas por la Ley, ya





mencionadas, pudiendo advertir por parte de los operadores, que la CRC está regulando aspectos que son esenciales para masificar el acceso al internet y así mismo genera condiciones inequitativas para unos y otros PRST que se encuentran dentro del rango señalado por la Ley de contar con menos de 30.000 suscriptores para la fecha indicada.

Por todo lo expuesto, este artículo junto con su anexo debe ser eliminado.

Con lo anterior dejamos sentadas nuestras preocupaciones esperando que la CRC pueda considerar los puntos manifestados.

Quedamos atentos para brindar cualquier claridad o información que pueda ser requerida por la Comisión.

Cordial saludo,



GALÉ MALLOL AGUDELO
Presidente

