

Bogotá D.C., 14 de noviembre de 2022

AC-DRRI-243-2022  
CECO: C030

Doctora  
**PAOLA ANDREA BONILLA CASTAÑO**  
Directora Ejecutiva  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES -CRC-**  
Calle 59A BIS No. 5-53 - Edificio Link Siete Sesenta - Piso 9  
[agendaregulatoria2023@crcom.gov.co](mailto:agendaregulatoria2023@crcom.gov.co)  
Ciudad

**Asunto:** Comentarios de ETB frente al borrador de la Agenda Regulatoria CRC 2023-2024

Respetada Doctora Bonilla,

Por medio de la presente comunicación, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (en adelante ETB) presenta oportunamente sus comentarios sobre el borrador de la Agenda Regulatoria 2023-2024 publicado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante CRC), el cual pretende dar a conocer y discutir las acciones de regulación que adelantará la entidad durante el período mencionado.

En primer lugar, en opinión de ETB, la agenda pública para el sector TIC debe tener una mirada coordinada de toda la institucionalidad, en tanto que el objetivo del país y del gobierno no es otro que lograr un cierre de la brecha digital, que se traduzca en desarrollo social y económico para todos los colombianos. En este sentido, tanto la CRC como el Ministerio deben abordar coordinadamente las necesidades más apremiantes del país: conectar a todos los ciudadanos, reducir el déficit de redes de última milla, crear y promover las habilidades digitales y fortalecer la presencia del Estado y del capital público.

En este sentido, como ya lo dijimos el año inmediatamente anterior en los comentarios a la agenda, los retos públicos requieren ahora ser abordados por una agenda integral, transversal y transformacional que permita no solo revertir los efectos negativos de la pandemia, sino también, impulsar al país hacia un desarrollo acelerado de la cuarta revolución industrial – 4RI. Tanto las políticas como las regulaciones deben diseñarse e implementarse pensando en metas de largo plazo: un país transformado digitalmente, conectado a alta velocidad, con reglas claras y un ecosistema competitivo, en el que las ciudades cuenten con infraestructuras inteligentes, las personas y las empresas encuentren las condiciones para crecer e innovar en el marco de la 4RI, y el Estado haya optimizado la eficiencia de sus operaciones, gracias al uso de la tecnología.

De otro lado, la CRC debe asumir el compromiso de continuar con el proceso de adopción de las medidas necesarias para fortalecer el ecosistema TIC, esto vez, permitir el acceso de más

07-07.7-F-020-v.7

14/04/2021

*“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.*

Pág. 1

opciones públicas y privadas, y promover el fortalecimiento de los agentes públicos, indispensables en algunas geografías del país, como Bogotá, Medellín y Cali, entre otras.

Así las cosas, el ahorro público regional debe ser un elemento clave al momento de elaborar la Agenda Regulatoria. Como es de público conocimiento, las políticas de liberalización del sector telecomunicaciones aplicadas en Colombia desde los años 90 cambiaron la estructura del mercado para todos los proveedores sin importar su naturaleza pública o privada. Toda vez que las empresas públicas tradicionales de telefonía fija eran mayoritariamente de titularidad estatal, sus utilidades no se repartían entre accionistas, sino que se entregaban a los propietarios de las empresas (municipios y gobernaciones, según el caso) quienes a su vez las destinaban a inversión social. Treinta años después, los territorios continúan teniendo fuertes inversiones en el sector TIC.

Lo anterior exige que el Estado en todos sus niveles se preocupe por dicho ahorro público y adopte medidas que fortalezcan las operaciones públicas, sin que necesariamente constituyan una violación a la competencia. De lo que se trata es de adoptar medidas que permitan a estas operaciones públicas regionales acceder a determinados recursos escasos en términos razonables – como el espectro – y a obtener recursos derivados de las infraestructuras que construyeron en los últimos 100 años.

Es por todo lo anterior que nos parece pertinente que se incluyan en la Hoja de Ruta del Gobierno Nacional temas como el del espectro flexible regional, construcción y ejecución de redes neutrales fijas, subsidios a la demanda para servicios fijos en la periferia de las ciudades, fomento de las redes fijas para el desarrollo de ciudades inteligentes, y la reorientación de políticas y regulaciones que apoyen el crecimiento del mercado en ambientes de leal competencia y dinamismo, para evitar que la dominancia móvil termine impactando negativamente al mercado fijo.

En línea con lo expuesto, se sugiere un trabajo conjunto con las regiones para facilitar el despliegue de infraestructura. Contar con reglas claras y homogéneas para el uso del espacio público es uno de los retos de alta importancia, lo cual, asegurará el valor futuro del sector TIC como habilitador de la transformación digital. La promoción de la infraestructura TIC requiere: (i) Habilitar el aprovechamiento del espacio público, mobiliario y bienes fiscales para redes de conectividad de alta velocidad y dispositivos de internet de las cosas asociados a la estrategia de ciudad inteligente; (ii) Actualizar la normativa de procedimientos, normas urbanísticas, arquitectónicas y técnicas para la transformación digital de la ciudad. La CRC, por su experticia y conocimiento técnico, debe seguir actuando como soporte de las regiones en esta clase de proyectos.

Asimismo, se debe facilitar el acceso a la infraestructura existente por la vía de la compartición de manera gradual para no afectar de manera abrupta la posición de los operadores de capital público regional. En ETB apoyamos la compartición de infraestructura como mecanismo no sólo de competitividad, sino que la consideramos como la ruta adecuada para solventar los conflictos con el urbanismo y el medio ambiente. La Ley TIC 1978 del 2019 trajo una nueva dinámica para impulsar las TIC como habilitador de las actividades económicas y sociales. En

tal sentido, resulta necesario potenciar a los agentes, para que focalicen la inversión en donde más se necesita. Por tanto, es menester reducir o eliminar cargas regulatorias innecesarias. En línea con las buenas prácticas internacionales, es relevante que las cargas y contraprestaciones por los servicios y por el uso del espectro sean competitivas.

Por último, ETB de tiempo atrás ha resaltado que el abuso de la posición del dominio y del poder del mercado generan graves consecuencias para el bienestar económico y de los consumidores, en el retraso de la inversión y la pérdida de capacidad de innovación, en el ahorro público regional, la desinstitucionalización, y en la propagación del riesgo sistémico en la productividad y la competitividad del sector. Uno de los objetivos de la regulación debe apuntar a minimizar la probabilidad de ocurrencia de posibles riesgos sistémicos<sup>1</sup>, de manera que no se presenten fallas que impidan o dañen en forma importante el funcionamiento de otros mercados, en nuestro caso particular, el del mercado de servicios fijos. Por tanto, se debe iniciar cuanto antes la actuación administrativa en contra del proveedor dominante en el mercado fijo, así como la imposición de medidas en el móvil.

Expuestos estos comentarios generales, a continuación, remitimos comentarios específicos frente a las iniciativas que ETB considera cruciales para desarrollar durante el período 2023-2024:

## 1. Revisión de la definición de Operador Móvil Virtual-OMV

Según lo ha señalado recientemente la Agencia Nacional del Espectro, “...en el país los procesos de subasta de bandas IMT para otorgar permisos de espectro se han adelantado históricamente para cobertura nacional, de uso exclusivo de un rango de frecuencias y libre de interferencias perjudiciales. En estos procesos sólo participan los posibles interesados en competir en el mercado de los servicios de telecomunicaciones móviles con la capacidad financiera y el interés para desarrollar redes a gran escala en el territorio nacional. Con lo cual no se posibilita el acceso a este recurso para que otros actores, por ejemplo, con intereses regionales o locales en mercados más pequeños, participen en los procesos de selección objetiva de asignación de bandas IMT<sup>2</sup>”. Este tipo de asignaciones han tenido un impacto

---

<sup>1</sup> Steven Schwarcz, «Systemic Risk», *Georgetown Law Journal* 97 (14 de octubre de 2008), [https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/1903](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1903). citado por Gerardo Hernández, Felipe Isaza, y Samir Kiuhan, «Medidas prudenciales en un entorno de riesgo: La Visión del Supervisor», en *La Industria Aseguradora en Colombia* (Colombia: Fasecolda, 2011), 112-60.

<sup>2</sup> Agencia Nacional de Espectro. *Documento de análisis de impacto normativo. Formulación del problema y objetivos de la necesidad: Maximizar el uso del espectro para facilitar el acceso al recurso por parte de nuevos actores, aplicaciones, servicios y mercados de telecomunicaciones, así como para promover la conectividad en zonas desatendidas del país.* Julio de 2022. Disponible en: <https://www.ane.gov.co/Sliders/archivos/gesti%C3%B3n%20t%C3%A9cnica/Estudios%20de%20gesti%C3%B3n%20y%20planeaci%C3%B3n/Maximizar%20el%20uso%20de%20espectro/Documentos%20para%20consulta/DocumentoArbolProblemaMaximizacion.pdf>

negativo en los niveles de competencia del mercado de servicios móviles en Colombia, así como en el bienestar social de los ciudadanos que se encuentran inmersos en la brecha digital.

Ahora bien, de cara a la inminente llegada de la tecnología 5G al país, es importante tener en cuenta que el despliegue de este tipo de redes requiere de un número mayor de estaciones radio base que las requeridas para la tecnología 4G y una red de fibra óptica robusta para el transporte de datos, con lo cual se estima que el despliegue de redes 5G será entre un 40% y un 50% más costoso que el despliegue de las anteriores tecnologías. Por este motivo, continuar con el esquema que adjudicaciones de espectro para cubrimiento nacional impondría a los potenciales asignatarios elevadas cargas de inversión, limitando aún más la entrada de nuevos competidores, especialmente de aquellos interesados en cubrir nichos específicos de mercado que demanden la tecnología 5G. Según Statista, el costo estimado del despliegue de la tecnología 5G en Colombia oscilaría los trece mil millones de dólares, según estimaciones de 2019<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta este contexto, el MinTIC está considerando un ajuste en los mecanismos de asignación de permisos de uso de espectro establecidos en la actualidad, en el sentido de permitir las asignaciones de bloques más pequeños, delimitados por ámbitos geográficos locales o regionales o incluso por casos de uso puntuales, con el fin de promover la competencia y la maximización del uso del espectro IMT en beneficio de la sociedad. Este tipo de asignaciones permitirán la introducción ágil de la tecnología 5G en el país para atender las necesidades de los sectores productivos y evitarán el costo de oportunidad que implicaría ralentizar la llegada de la tecnología al país en términos de competitividad.

Ahora bien, las asignaciones delimitadas por ámbito geográfico necesariamente deben estar acompañadas de una revisión integral del marco normativo relacionado con el espectro radioeléctrico en Colombia, de manera que se garanticen condiciones jurídicas adecuadas que promuevan el acceso al recurso y el despliegue de infraestructura. De manera particular, dentro del ámbito de competencias de la CRC, resulta fundamental que se revisen las definiciones de Operador Móvil de Red (OMR) y de Operador Móvil Virtual (OMV). Actualmente, desde el punto de vista regulatorio, la distinción entre ambas figuras se basa en la asignación de un permiso de uso del espectro, es decir, que todo PRSTM que tenga una asignación vigente se considera un OMR y, aquellos que no cuenten con permisos para el uso de espectro radioeléctrico y presten servicios de comunicaciones móviles al público a través de la red de uno o más OMR, se consideran OMV.

---

<sup>3</sup> Statista, 2019. Costo estimado del despliegue de la tecnología 5G en algunos países de América Latina según estimaciones de 2019 (*en miles de millones de dólares estadounidenses*). estimaciones basadas en un escenario en el que la tecnología 5G es extendida a todo el territorio nacional con una velocidad uniforme de 50 Mbps. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1189859/costo-despliegue-tecnologia-5g-america-latina/>

Bajo el nuevo modelo de asignaciones delimitadas por ámbito geográfico se deberá permitir que, en las zonas geográficas donde el operador no sea asignatario de espectro, este pueda operar como OMV y no a través de RAN. Esto requiere que se ajuste el marco regulatorio vigente, de manera que un mismo operador pueda tener la doble calidad de OMR en ciertas zonas geográficas en las que tenga espectro asignado, y de OMV en las zonas restantes. Caso contrario, no habría ningún incentivo para que un operador que actualmente es OMV participe en un proceso de asignación de espectro, pues la capacidad y los recursos financieros requeridos para migrar toda su operación de OMV a OMR sería de gran magnitud, especialmente teniendo en cuenta que los cargos de RAN son actualmente más altos.

Desde ETB consideramos imperativa la inclusión y priorización de este proyecto regulatorio dentro de la Agenda Regulatoria de la CRC, no solo porque los cambios regulatorios mencionados habilitarán la subasta de espectro IMT por bloques regionales que posiblemente realizará el MinTIC durante el periodo 2023-2024, sino también porque las asignaciones regionales son la única forma real de desconcentrar el mercado de servicios móviles al permitir la entrada de nuevos competidores en los ámbitos locales.

## **2. Modificaciones al Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones (RPU)**

Si bien en los años 2020-2021 la CRC efectuó una revisión del RPU enfocada en la adopción de medidas que promovieran la digitalización de las interacciones entre operadores y usuarios, la cual concluyó con la expedición de la Resolución 6242 de 2021, a la fecha hay temas que han sido puestos en conocimiento de la CRC por parte de ETB y que requieren una revisión con el fin de precisar algunas de las obligaciones a cargo de los PRST y garantizar la protección de los derechos de los usuarios.

A continuación, nos permitimos brindar una breve descripción de cada uno de los temas pendientes con el fin de que la CRC evalúe la inclusión de un proyecto regulatorio que permita abordarlos:

### **i. Traslados y cláusula de permanencia mínima**

La regulación vigente no contempla reglas claras para el trámite de las solicitudes de traslado o cambio de domicilio del usuario. En efecto, las únicas referencias que contiene la Resolución CRC 5050 de 2016 sobre este trámite son las contenidas en el artículo 2.10.12 y en el Formato 2.3.2 del Anexo 2.3, donde únicamente se indican las consecuencias en caso de que el operador no pueda seguir prestándole el servicio al usuario en su nuevo domicilio por razones técnicas.

No obstante, estas disposiciones normativas no abarcan aspectos importantes relacionados con el traslado del servicio como, por ejemplo, los efectos que este trámite puede tener sobre el contrato, en particular, si se produce o no una novación, así como tampoco lo relacionado con los costos de la instalación del servicio en el nuevo domicilio.

Al respecto se debe tener en cuenta que la prestación de los servicios fijos implica la instalación física de la red del operador en el inmueble donde reside el usuario, razón por la que la dirección donde se presta el servicio hace parte del objeto contractual, pues es un aspecto de tal relevancia que condiciona el servicio que va a contratar el usuario, desde su precio, hasta la tecnología con la que se presta dependiendo de la cobertura de red disponible.

En ese sentido, cuando el usuario decide cambiar su domicilio, de manera unilateral está modificando el objeto contractual, aspecto que surge a la vida contractual como un imprevisto para el operador, es decir que es una alea que sólo tendrá tratamiento una vez conocida<sup>4</sup>. De acuerdo con lo anterior, ante el cambio de domicilio del usuario, si bien se mantienen las mismas partes del contrato inicial, el objeto contractual se ve afectado pues se sustituye completamente la obligación anterior (la prestación del servicio en la dirección X) por una nueva (la prestación del servicio en la dirección Y), lo cual implica una novación de contrato. No es posible sostener que la obligación es la misma y que se mantiene pese al cambio de domicilio del usuario, pues el servicio prestado en el lugar inicial se termina y, se inicia en el nuevo lugar establecido por el usuario con un cambio de características y especificaciones (puede cambiar la tecnología y/o el estrato, aspectos que a su vez impactan el precio). Aunado a lo anterior, desde el punto de vista físico, el operador debe proveer una nueva instalación, pues es imposible replicar o trasladar la que se hizo en el domicilio inicial en la nueva locación, luego se debe realizar todo el procedimiento de cableado desde el punto fijado de manera externa en una copropiedad o en la calle hasta el inmueble del usuario con todas sus maniobras de alistamiento, esto es, el acondicionamiento físico más la pareación de los servicios en las plataformas.

La instalación del servicio en el nuevo domicilio supone unos costos, que son los mismos costos en los que se debe incurrir para instalar los servicios nuevos, esto es, al inicio de un contrato. Para las ventas nuevas, la regulación permite al operador ofrecer al usuario la posibilidad de suscribir una cláusula de permanencia mínima a cambio de recibir un descuento sobre el costo de la instalación de los servicios, o la posibilidad de diferir el pago de dicho costo. Es decir que la cláusula de permanencia mínima se prevé como un instrumento mediante el cual el operador recupera de manera indirecta los costos de instalación. No obstante, para los casos de traslados de los servicios no se prevé esta misma posibilidad pese

---

<sup>4</sup> En Resolución SIC 68548 de 2020 la SIC señala expresamente: “*Así las cosas, se evidencia que no le asiste la razón al usuario al pretender la exoneración del cobro proporcional de la cláusula (sic) de permanencia, toda vez que, de conformidad con el contrato celebrado por las partes, el lugar de ejecución del contrato era la Calle 16 No. 21-52 en la ciudad de Bucaramanga, y no en otra dirección o ciudad diferente a la anotada. En ese sentido, mal podría imputarse responsabilidad al operador, por un supuesto incumplimiento del contrato, toda vez que la decisión de trasladar el servicio proviene del usuario y en ese sentido solo éste debe asumir las consecuencias de un traslado que es físicamente inviabile debido a circunstancias técnicas que no previó el contrato celebrado entre las partes, pues como ya se dijo, el hecho del traslado no tenía porque (sic) conocerlo el operador al momento de la celebración del contrato. Corolario de lo expuesto, este Despacho considera adecuado el trámite desatado por el operador y, en consecuencia, se confirmará su decisión en los términos que se expusieron anteriormente.*”

a que el operador incurre en los mismos costos de instalación, pues el artículo 2.1.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 señala que la cláusula de permanencia mínima “...solo se puede pactar una vez, al inicio del contrato, y el periodo de permanencia mínima no puede ser superior a 12 meses.” En otras palabras, dado que no es claro en la regulación que el cambio de domicilio implica una novación contractual, sino que por el contrario se menciona en el Formato 2.3.2 que el usuario puede “continuar con el servicio en el nuevo domicilio”, se ve restringida la posibilidad de suscribir una nueva cláusula de permanencia mínima que le permita al operador recuperar los costos de la instalación del servicio en el nuevo domicilio.

Por lo anterior, las únicas opciones para cubrir ese costo son: i) cobrárselo al usuario en una sola cuota (lo cual es comercialmente inviable dado que en la mayoría de los casos para el usuario sería más favorable cancelar el servicio con su proveedor actual y contratarlo con otro que le ofrezca la suscripción de una cláusula de permanencia mínima a cambio de quedar exonerado del pago de los costos de instalación) o ii) que el operador asuma en su totalidad los costos de la nueva instalación. Esta segunda opción es la que se toma en la mayoría de los casos para mantener a los clientes, pero los costos de estas operaciones son significativos teniendo en cuenta que no existe restricción alguna frente a la cantidad de cambios de domicilio que puede solicitar un mismo usuario.

Teniendo en cuenta este contexto, desde ETB solicitamos a la CRC regular el trámite de cambio de domicilio y permitir que, en esos casos, se puedan suscribir nuevas cláusulas de permanencia mínima que permitan cubrir los costos de la nueva instalación en el nuevo domicilio del usuario.

Finalmente, se sugiere que, en el marco de esa revisión normativa, se evalúe de manera general la posibilidad de que los operadores puedan ofrecer a los usuarios la suscripción de cláusulas de permanencia por periodos de más de 12 meses a cambio de ofrecer beneficios en la tarifa de los servicios. Consideramos que este mecanismo podría ser de gran utilidad para hacer más asequibles los servicios de telecomunicaciones fijos a la población de estratos 1,2 y 3 y con ello contribuir al cierre de la brecha digital.

ii. Dificultades asociadas a las medidas de digitalización adoptadas mediante la Resolución CRC 6242 de 2021

Previo a la expedición de la Resolución CRC 6242 de 2021, según lo dispuesto en el literal C del Formato 4.4 del Título Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, el nivel de satisfacción al usuario debía ser medido y reportado para oficinas físicas, línea telefónica de atención y oficinas virtuales. En esta última categoría (oficinas virtuales), ETB reportaba de forma conjunta los resultados de las mediciones que ya se venían realizando en la página web, red social, aplicación móvil y servicios de mensajería instantánea.

El artículo 42 de la Resolución CRC 6242 de 2021 modificó el formato mencionado en el sentido de exigir que, a partir del 1 de octubre de 2021, se realizara la medición del nivel de satisfacción al usuario en cada uno de los siguientes medios de atención de forma desagregada:

07-07.7-F-020-v.7

14/04/2021

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

Pág. 7

<b>Medios de atención</b>
Oficina
Línea telefónica
Página web
Red social
Aplicación móvil
Servicios de mensajería instantánea

Este cambio implicó un aumento significativo en el número de encuestas que se deben realizar en cada uno de los medios de atención digitales, con el fin de cumplir las exigencias de realizar la medición sobre una muestra estadísticamente representativa, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 3%. En efecto, teniendo en cuenta el volumen de interacciones que recibe ETB en sus canales digitales, anteriormente debíamos obtener 1.064 encuestas respondidas para la categoría de oficinas virtuales, mientras que ahora se requieren 4.224 encuestas respondidas respecto de dichos medios de atención.

Para afrontar este cambio regulatorio, ETB actualmente está enviando la encuesta al 100% de los usuarios que acuden a sus canales digitales y se estableció un porcentaje de encuestas realizadas como habilitador para el pago de las comisiones de los agentes. Adicionalmente, estamos contactando telefónicamente a los usuarios que no responden la encuesta al finalizar la interacción digital, con el limitante de que, según lo dispuesto en la regulación, la encuesta debe ser respondida por el usuario dentro de las 24 horas siguientes a la interacción. Si bien la estrategia de contactar a los clientes telefónicamente nos ha permitido incrementar la tasa de respuesta de los clientes frente a la encuesta, esto desdibuja la digitalización de las interacciones y supone un incremento en los costos operativos asociados al cumplimiento regulatorio.

Al respecto vale la pena señalar que las altas exigencias en la representatividad de las muestras resultan mucho más onerosas para los operadores pequeños como ETB que tiene un menor volumen de interacciones en canales digitales en comparación con operadores más grandes. En efecto, la representatividad para una población de 40.000 interacciones corresponde a una muestra de 1.064, pero para una población 10.000 la muestra debe ser de 1.056. Es decir, a pesar de que hay una diferencia de 30.000 interacciones entre un caso y otro, la diferencia en la muestra es solo de 8 encuestas.

Por todo lo anterior, solicitamos que se permita nuevamente medir y reportar el nivel de satisfacción del usuario en una sola categoría que agrupe todas las oficinas virtuales, tal como se venía haciendo antes de la Resolución CRC 6242 de 2021.



iii. Compensación automática por falta de disponibilidad del servicio cuando la entrega de la *sim card* supera los tres (3) días hábiles en el trámite de portabilidad

La regulación vigente exige que cuando el usuario solicite la portabilidad numérica móvil a través de canales de atención diferentes a las oficinas físicas, la *sim card* le debe ser entregada por el operador dentro de los tres días hábiles siguientes, de manera que se pueda completar todo el proceso de portación dentro de ese mismo plazo.

Sin embargo, el régimen de calidad de servicios postales prevé tiempos de entrega superiores para servicios de mensajería expresa que deban ser entregados fuera de los perímetros urbanos (hasta de seis días hábiles dependiendo de la categoría del trayecto y del departamento o municipio destino), situación en la que se amparan las empresas de mensajería para justificar la entrega en tiempos superiores al exigido en la regulación de portabilidad.

Esto implica que sobre los PRST recae una obligación de entrega de los paquetes de mensajería que contienen las *sim cards* mucho más exigente que la que resulta aplicable a los operadores de servicios postales, obligación que pone en desventaja competitiva a los operadores medianos que no cuentan con presencia física en todo el país lo que concentra aún más el mercado, a pesar de que son estos últimos los que prestan el servicio. Esto por cuanto el régimen de calidad de servicios postales tiene en cuenta las particularidades geográficas del país y su efecto en la dificultad de entrega del objeto postal, mientras que el régimen de portabilidad numérica móvil no hace este tipo de diferenciaciones, sino que exige un mismo tiempo de entrega en todos los casos. A esto se suma el hecho de que, de acuerdo con lo previsto en la regulación de portabilidad, si la *sim card* no puede ser entregada dentro del plazo de tres días hábiles, el PRST debe compensar al usuario por la falta de disponibilidad del servicio, valor que por supuesto debe ser asumido por el PRST a pesar de que no tiene como garantizar que un tercero (el proveedor del servicio de mensajería) entregue la *sim card* en un tiempo inferior.

iv. Modelo de contrato convergente

En el documento soporte del proyecto “*Revisión de los mercados de servicios fijos*”, la CRC señaló que la encuesta de caracterización de hábitos de usos de servicios de comunicaciones fijos de los colombianos encontró que un 51% de los hogares del país que cuenta con al menos un servicio de comunicación fijo contrata la provisión de dos o más servicios de comunicaciones de manera empaquetada. De ese último universo de hogares, un 11% contrata sus servicios móviles de forma empaquetada con sus servicios fijos.

Como bien lo resalta la CRC, aunque ese porcentaje aún es bajo, tiene una tendencia al alza. Ello hace visible la necesidad de que en la regulación se incluya cuanto antes un modelo de contrato convergente, pues bajo la regulación vigente en los casos en los que los usuarios contratan los servicios fijos y móviles de forma empaquetada entre sí, en todo caso deben suscribir dos contratos independientes lo cual dificulta la comprensión de la oferta para el

usuario. Por lo tanto, esta es una necesidad no solamente de los PRST, sino también una exigencia por parte de los usuarios.

### 3. Registro de Números Excluidos y fraude en la Portabilidad Numérica Móvil

Como lo hemos solicitado en espacios de participación previos, es fundamental que la CRC modifique el alcance de este proyecto regulatorio y, en consecuencia, replantee el problema formulado para la realización del Análisis de Impacto Normativo de manera que se lleve a cabo una revisión integral del proceso de portabilidad numérica móvil y de las causales de rechazo. Esto debido a que en la actualidad se presentan otros inconvenientes en el proceso de portabilidad que no están relacionados únicamente con la causal de rechazo de fraude, los cuales afectan el derecho de los usuarios a portar su línea de un operador a otro con facilidad y generan barreras indeseables para la sana competencia en el mercado móvil.

Los problemas identificados se resumen a continuación:

- i. Se presentan problemas con el envío del NIP al usuario, lo que impide dar inicio al proceso de portabilidad a pesar de la intención del usuario. Esta situación exige revisar si el envío del NIP debe continuar siendo una responsabilidad del operador donante, quien tiene un incentivo negativo frente al proceso por la pérdida de su cliente, o si es viable que este rol lo asuma otro de los participantes del proceso.
- ii. El contenido del formato o formulario electrónico de rechazo de la portabilidad aún no ha sido determinado por la CRC como lo exige el artículo 2.6.4.4. de la Resolución CRC 5050 de 2016, lo cual genera diferencias interpretativas en relación con el proceso de portabilidad.
- iii. No existen criterios claros para la validación de la titularidad de las líneas pospago lo que dificulta llevar a cabo este proceso de forma automatizada y ágil. Se debe tener en cuenta que en el proceso de portabilidad se combinan las reglas de sistematización del ABD y las bases de datos de los diferentes operadores. Estas últimas en ocasiones no coinciden entre si por múltiples factores como el uso de letras mayúsculas o minúsculas, tildes o virgulilla en el caso de la letra "Ñ", espacios, puntos, así como posibles errores humanos de digitación u ortografía de los asesores al registrar la información. En ausencia de reglas claras frente a la codificación para el envío o recepción de la información, estas diferencias entre bases de datos generan rechazos de las solicitudes de portabilidad de los usuarios.
- iv. No se tiene un criterio unificado respecto del soporte requerido para el rechazo de la solicitud de portación por hurto o extravío. Al respecto, el artículo 2.6.4.7 de la Resolución 5050 de 2016 señala que la prueba que debe remitir el operador donante al ABD en estos casos es la copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario, lo cual da pie para que se interprete que se requiere un soporte escrito. No obstante, actualmente basta la manifestación del usuario en este sentido a través de cualquiera de los medios de atención del operador y la validación por parte del operador de los datos requeridos

en la regulación, razón por la que la declaración del usuario puede ser una grabación, una gestión a través del Bot, entre otros.

- v. La causal de rechazo de la portabilidad por mora no es coherente con el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones y supone una barrera para la competencia. En efecto, el RPU señala que el usuario puede terminar el contrato en cualquier momento, aunque tenga obligaciones pendientes por pagar, lo cual no le impide al operador perseguir las sumas adeudadas por el usuario. No obstante, cuando la terminación del contrato se origina por una solicitud de portabilidad, la mora constituye una barrera de salida y se encuentra justificada en el régimen de portabilidad. Así las cosas, algunos operadores han implementado figuras para justificar la mora en prepago como adelanta saldos, constituciones en mora por cifras irrisorias y los “bonos de fidelización” que se convierten en deudas únicamente cuando el usuario manifiesta su relación de finalizar la relación contractual. Por lo anterior, se solicita a la CRC eliminar la mora como causal de rechazo de la portabilidad.
- vi. La actual causal de rechazo de la portabilidad por fraude no permite mitigar diferentes formas de fraude que se presentan en el mercado móvil en Colombia. Por lo tanto, es necesario evaluar la posibilidad de condicionar la portabilidad al cumplimiento de un tiempo mínimo con el operador donante o, en su defecto, establecer una cantidad máxima de portabilidades por línea dentro de un año calendario, tal como se definió en países como Costa Rica y Chile.

Dejar de abordar estas problemáticas en el proyecto regulatorio en curso pese a que han sido identificadas y reportadas ante la CRC por parte de los operadores conllevaría a que estas situaciones se sigan presentando al menos durante los siguientes dos años, en perjuicio de los derechos de los usuarios y de la competencia en el mercado móvil. Por lo anterior, en virtud de los principios previstos en la Política de Mejora Regulatoria de la CRC, ETB insiste en que en el marco de esta Agenda Regulatoria se modifique el alcance del proyecto para corregir todos los inconvenientes que actualmente se presentan en el proceso de portabilidad.

Finalmente, ETB solicita a la CRC eliminar el Registro de Números Excluidos -RNE- dado que actualmente existe una duplicidad normativa entre esta figura y el derecho de todos los ciudadanos a la protección de sus datos personales, más aún cuando los actos administrativos de carácter general de la CRC no pueden limitar o modificar la autorización de tratamiento de datos personales -ATDP- que tiene una fuente legal.

#### **4. Revisión de las metodologías de medición de calidad para servicios fijos**

Desde ETB apoyamos la inclusión de este proyecto en la agenda regulatoria de la CRC de la siguiente vigencia en la medida que, como lo indicamos en su momento, el proyecto que culminó con la expedición de la Resolución 6890 de 2022 estuvo enfocado principalmente en los servicios móviles, a pesar de que los servicios fijos también han evolucionado en los últimos años y sus mediciones de calidad son susceptibles de ser revisadas.

Ahora bien, es primordial que el objetivo de este proyecto regulatorio sea la simplificación normativa y la disminución de cargas y costos operativos a cargo de los proveedores de los servicios. Lo anterior dado que se requieren medidas efectivas para promover el despliegue de fibra óptica con el fin de reemplazar las antiguas redes de cobre y soportar las crecientes necesidades de conectividad que traen consigo las nuevas tecnologías.

## **5. Revisión del mercado mayorista portador**

Con la necesidad latente de actualizar las diferentes tecnologías de los servicios de comunicaciones, generar una mayor cobertura y, con ello, disminuir la brecha digital en todas sus manifestaciones, surgen diferentes formas de interactuar e innovar para aumentar el despliegue de fibra óptica. En efecto, ante la demanda de redes más robustas que puedan atender la capacidad de consumo que exigen los usuarios, la migración de redes de cobre a fibra óptica y el aumento de su capilaridad es prioritario y primordial para el desarrollo de 5G.

En este escenario, la innovación cobra un papel fundamental para lograr proveer la fibra óptica a los territorios, por lo que la creatividad comercial debe ser permanente, razón por la que en América Latina han proliferado las redes neutras e incluso franquicias de despliegue de fibra como ocurre actualmente en Brasil.

Lo anterior, solo será posible en Colombia en la medida que se permita que los diferentes actores del mercado encuentren el camino y las sinergias para crear, buscando acuerdos que permitan contrarrestar los desafíos actuales del despliegue de fibra como la falta de planes de retorno a la inversión, la ausencia de financiamiento público, los desafíos de las arquitecturas mixtas, la necesidad de productos de mayor calidad a menores precios, entre otros.

Se necesita entonces, que existan las condiciones para que surjan nuevos modelos de negocio en los que el apalancamiento financiero u operativo tenga diferentes matices y, es allí, donde las redes neutras o compartidas adquieren protagonismo, pues permiten la reducción de CAPEX, impulsan el mercado y la competencia al proveer el acceso a operadores que no tienen la capacidad financiera para desplegar redes, pero sí se les permite generar una oferta de servicios equitativa al acceder a redes que poseen la misma calidad, promoviendo así una competencia en servicios y mayores beneficios a los usuarios finales.

Así las cosas, es necesario permitir el crecimiento y la maduración del mercado de fibra óptica por lo que la intervención regulatoria debe estar guiada o encaminada a la solución de una falla de mercado y no en esta etapa inicial del mercado donde lo que debe primar en el regulador es la observancia.

## **6. Revisión de los esquemas de remuneración de redes fijas**

En el marco de este proyecto se debe revisar la razón por la cual en la red móvil se tiene implementado un sistema de remuneración con identificación de las asimetrías de tráfico, ampliamente conocido como SKA con remuneración, mientras que este esquema no se aplica a las redes fijas para el tráfico local-local. Este aspecto genera una clara desigualdad en la

remuneración de las redes y además incentiva la terminación de tráfico de larga distancia por rutas destinadas para tráfico local-local, es decir que ha sido un aliciente para el fraude durante muchos años. Lo anterior, a su vez, genera un desequilibrio de tipo contractual, en la medida que, al existir una asimetría de tráfico local-local, el proveedor que recibe mayor cantidad de tráfico tiene mayores costos de operación y mantenimiento, los cuales no son recuperados vía tarifa al usuario, lo que se agrava por el fraude antes mencionado.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde ETB reiteramos la necesidad de que se implemente el esquema SKA con remuneración para las redes fijas. Asimismo, solicitamos que los cargos no se proyecten a la baja debido a las inversiones que los PRST ha debido realizar recientemente para la adopción de medidas regulatorias, algunas de ellas sin retorno comercial, lo que se suma al hecho de que el servicio de voz fija está en declive.

## **7. Revisión y eventual actualización del Reglamento Técnico para Redes Internas de Telecomunicaciones (RITEL)**

En el marco de la revisión integral del RITEL que será llevada a cabo por la CRC durante los años 2023 y 2024, solicitamos respetuosamente reevaluar la modificación del ámbito de aplicación que se realizó mediante la Resolución 6771 de 2022 en el sentido de adicional el siguiente inciso:

*“En relación con los proyectos de vivienda abierta en las cuales la propiedad horizontal sea conformada exclusivamente por dos unidades de vivienda, que no posean zonas comunes ni administración compartida, solo les será exigible para el cumplimiento de RITEL, lo relativo a la red interna de usuario”.*

Al respecto se solicita a la CRC que exija que las licencias que se expidan para viviendas multifamiliares de más de dos pisos tengan el punto de entrada preferiblemente de manera subterránea. Esto es importante ya que por aplicación del POT y por temas de contaminación visual en muchas oportunidades se reciben peticiones o quejas solicitando el retiro de instalaciones tipo sombrilla que llegan a las fachadas.

En su defecto, cuando solo sea posible la condición de acceder por fachada en caso de viviendas multifamiliares o con usos mixtos (Comercial+vivienda), es necesario hacer énfasis en que solo es posible este tipo de instalación (por limitaciones técnicas y de riesgo para el personal técnico de ETB sus contratistas) hasta ciertas alturas por cuanto demandaría el uso de andamios o escaleras de una mayor extensión a las habitualmente usadas. Por este motivo, se sugiere que el punto de entrada por fachada para viviendas bifamiliares esté a una altura estandarizada, de tal manera que, para acceder a este tipo de puntos de entrada, sea posible utilizar las mismas escaleras de dos cuerpos que habitualmente se usan para trabajos en postería.

## **8. Análisis de competencia de los mercados relevantes con servicios fijos empaquetados y Análisis de los mercados de voz fija**

Desde ETB no vemos necesario que la CRC adelante dos proyectos regulatorios independientes para analizar, por un lado, la competencia de los mercados relevantes con servicios fijos empaquetados y, de otra parte, los mercados de voz fija. De hecho, como lo mencionamos anteriormente, la voz fija es un servicio en declive por lo que la CRC no debería invertir tiempo y recursos en un proyecto exclusivamente dedicado a su análisis, cuando hay otras necesidades imperativas que no fueron incluidas en el borrador de la agenda y que deben ser abordadas por el regulador.

Ahora bien, en caso de se mantengan estos proyectos, sugerimos que sean agrupados en uno solo y que tengan un enfoque de simplificación y eliminación de medidas.

## 9. Implementación del Sandbox Regulatorio

Si bien desde ETB celebramos esta iniciativa que busca fomentar la innovación, consideramos que el hecho de limitar la oportunidad para presentar propuestas a un periodo de tiempo específico determinado por la CRC puede tener como efecto que se mantenga o incluso se amplíe la distancia entre los avances tecnológicos y la adaptación del marco regulatorio. Esto por cuanto los proveedores necesariamente deben esperar a que la CRC abra una convocatoria de Sandbox Regulatorio para presentar sus proyectos, a pesar de que la identificación de oportunidades de innovación no se puede programar y estas pueden presentarse con mucha más frecuencia, teniendo en cuenta la acelerada transformación digital que estamos viviendo.

Por ejemplo, la convocatoria al primer Sandbox Regulatorio de la CRC se realizó en marzo del año 2021, esto es hace alrededor de veinte meses, y apenas se está surtiendo la fase de experimentación de los dos proyectos admitidos, con la posibilidad de que dicha fase pueda ser ampliada. Es decir que, si en el tiempo transcurrido desde la fecha de esa primera convocatoria, un proveedor ha identificado nuevos modelos de negocio o innovaciones que no pueden implementarse por barreras regulatorias, no puede sino esperar a que la CRC anuncie una nueva convocatoria para presentarse, lo cual evidentemente retrasa el desarrollo y la adaptación del marco regulatorio, más aún cuando en esta agenda no se prevé que en este periodo necesariamente se vaya a abrir una nueva convocatoria. Además, el hecho de que la fase de experimentación pueda llegar a ser ampliada, implica que, por ejemplo, que el modelo de contrato convergente, que es el objeto de uno de los proyectos y que es una necesidad de todos los PRST, no va a ser adoptado en la regulación general hasta que finalice dicho sandbox.

Por este motivo, en el marco de la actualización regulatoria que la CRC propondrá en el primer trimestre de 2033, sugerimos que no se delimiten temporalmente las etapas de preparación y la fase de aplicación, de manera que los proveedores puedan solicitar en cualquier momento el acompañamiento de la CRC para la estructuración de una propuesta, y presentar esta última en cualquier momento. La CRC podría hacer cortes mensuales para adelantar las fases subsiguientes frente a las propuestas que se hayan recibido en el mes inmediatamente anterior.

## 10. Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados

Respetuosamente solicitamos a la CRC que en su agenda regulatoria de la vigencia 2023-2024 se dé continuidad al proyecto de “Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados” el cual inició desde el año 2019 y cuyo último avance se produjo en el mes de noviembre de 2021 con la publicación para comentarios de la propuesta regulatoria.

ETB reitera una vez más su compromiso de apoyo a las medidas adoptadas por el gobierno nacional frente al flagelo del hurto de equipos terminales móviles dentro del marco establecido en la Ley 1453 de 2011 y la regulación. Sin embargo, es importante que se considere la simplificación de los listados o bases de datos positiva y negativa y las tipologías de bloqueo, al punto que se sólo se presenten bloqueos de IMEI por hurto o extravío, pues en esencia, esta fue la finalidad de la intervención estatal inicial al promulgar los artículos 105 y 106 de la mencionada Ley. En ese sentido, si bien es cierto se ve un avance significativo en el proceso de simplificación con la propuesta de eliminación del registro positivo y el bloque por no registro, también lo es que el ejercicio puede ir más allá para lograr una disminución de cargas para los PRST, una optimización de los recursos y un mayor beneficio para los usuarios.

Esperamos que estos comentarios generen aportes valiosos para la configuración de la regulación más favorable para los usuarios y para todos los agentes del sector.

Cordialmente,



**LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO**

Director de Regulación y Relaciones Institucionales

Vicepresidencia de Asuntos Corporativos y Estrategia

Elaboró: Ana Isabel Ortiz Bermúdez – Dirección de Regulación y Relaciones Institucionales  
Revisó y aprobó: Ludwig Christian Clausen Navarro – Dirección de Regulación y Relaciones Institucionales