

Bogotá, 31 de octubre de 2014

Doctor
CARLOS PABLO MARQUEZ
Director
COMISION DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES CRC
Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto acceso a capacidades de transmisión en redes de fibra óptica

Apreciado Doctor Márquez,

En atención a la invitación para enviar comentarios al proyecto del asunto, atentamente presentaremos nuestros análisis señalando en primer lugar que la propuesta regulatoria del asunto, encaminada a regular de forma directa la transmisión en las redes de fibra óptica, a través de la declaratoria de instalación esencial de dicha infraestructura y servicio, puede generar limitaciones al desarrollo de un mercado que cuenta con una dinámica ya incluso reconocida por la SIC y la misma Comisión en análisis previos.

Observamos también que la preocupación de la Comisión que da origen al proyecto, consistente en la necesidad de mejorar la oferta de banda ancha constituiría una intervención en todo un componente de la cadena de valor del servicio sin el sustento de un estudio económico, que evidencie la existencia de fallas de mercado o problemas de competencia y sin la revisión de los impactos negativos que tendrá para el desarrollo de la industria establecer una regulación parcial de un segmento, como el transporte mayorista o conectividad nacional, que soportará el tránsito hacia las redes de nueva generación, la calidad en las redes móviles y la conectividad futura del país.

A continuación, se presenta la posición de Telefónica a la propuesta regulatoria, dividiendo los planteamientos en tres grandes partes. La primera trata sobre la motivación y justificación que tiene la CRC para regular la transmisión en redes de fibra óptica, la segunda se refiere a los impactos negativos que genera esta intervención regulatoria en los usuarios y el desarrollo de la industria; y en la tercera se realizan unas observaciones particulares sobre los artículos del proyecto de resolución.

1. Esquema regulatorio de fibra óptica

- a) *La propuesta regulatoria se anuncia sin que haya concluido el estudio del mercado de datos y tampoco evidencia un estudio sobre las condiciones de competencia o la presencia de fallas de mercado*

La regulación en Colombia, como en otras partes del mundo, se soporta en el estudio técnico de un determinado mercado con el objetivo de identificar las fallas de mercado que no permiten que las fuerzas de la oferta y la demanda determinen los precios y las condiciones competitivas. Este precepto fue incorporado en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, en donde se determinó que era necesario constatar una falla de mercado antes de iniciar una intervención regulatoria:

“Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado” (subrayado nuestro)

Para determinar una falla de mercado se requiere realizar un estudio del respectivo mercado relevante y evaluar las diferentes dimensiones competitivas que tiene este mercado, como son la oferta, demanda, sustitución de servicios, análisis de tendencia estadística de precios, evaluación de los indicadores de competencia, entre otros. Estos aspectos que integran el esquema regulatorio colombiano fueron definidos por la misma Comisión en la resolución 2058 de 2009, en donde también se definió la lista de los mercados relevantes sujetos a verificación regulatoria.

En ese orden de ideas, la misma Resolución 2058 de 2009, al definir un mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* señaló: *“es el mercado relevante de productos y servicios de telecomunicaciones, en un área geográfica específica, que por cuyas condiciones de competencia, requiere el establecimiento de medidas regulatorias por parte de la CRT”¹ (NFT).*

Esta definición plantea que en la identificación de un mercado relevante, sujeto a una eventual intervención regulatoria por parte de la Comisión, bajo un esquema de libertad económica y libre competencia, debe surtirse necesariamente el análisis detallado de las condiciones de competencia del mismo, que serán finalmente las variables que determinarán si procede o no la intervención regulatoria deseada.

Esta posición, es reiterada en el artículo 7 de esa misma Resolución, al desarrollar los criterios que debe aplicar la Comisión para determinar si un mercado relevante es o no susceptible de intervención regulatoria. Dichos criterios son precisamente i) el análisis de las condiciones de competencia actuales del mercado relevante, ii) el potencial de competencia en el corto y

¹ Resolución 2058 de 2009, Artículo 4.

mediano plazo del mismo, y iii) la aplicación del derecho de la competencia, es decir, si dichas normas generales al ser aplicadas podrían ser efectivas para corregir fallas de mercado detectadas.

No obstante lo anterior, en este trámite regulatorio se extrañan dichos elementos, puesto que no existen fundamentos ni económicos, ni jurídicos contenidos en el documento soporte, que den cuenta de la existencia de falta de condiciones competitivas adecuadas en ese mercado, de fallas de mercado, así como tampoco de posibles o declaradas prácticas anticompetitivas que estén siendo desarrolladas por los participantes, y ni siquiera de negativas a proveer el servicio y el segmento de red que se busca declarar como instalación esencial.

Por el contrario, en el mismo documento soporte se evidencian varios apartes que contienen elementos de juicio que denotan la existencia de condiciones competitivas adecuadas en dicho mercado, como por ejemplo, la participación de multiplicidad de agentes, la distinción de prestaciones comerciales o de servicio entre agentes y la diferenciación de características de las ofertas de los mismos, y la replicabilidad tanto de la fibra oscura como de los elementos que se utilizan para prestar el servicio de transmisión, pues no solo múltiples agentes la despliegan y han desplegado, sino que además existen pruebas de las relaciones comerciales entre agentes de mercado competidores, en condiciones competitivas, es decir que se ha provisto el acceso entre competidores cuando se ha requerido.²

Por ejemplo, en la página 21 del documento soporte la Comisión encontró que: *“En lo que corresponde a la prestación del servicio de capacidad de transmisión de señales a través de la red de transporte óptico, no existe una situación común a los diferentes proveedores, encontrando que algunos cuentan con infraestructura propia para soportar sus servicios y, en algunos casos, incluyen dentro de su portafolio el servicio de portador, mientras que en los casos donde los proveedores no cuentan con la infraestructura de transporte nacional por fibra, estas facilidades son adquiridas a través de quienes sí la ofrecen usando figuras contractuales como IRU.”*

En este contexto, y partiendo de la información publicada en la Agenda Regulatoria de 2014, sería necesario que la CRC llevara a cabo el estudio del mercado relevante correspondiente, para identificar las fallas de mercado en los diferentes componentes de la cadena de valor (mayorista o minorista) que puedan motivar la declaratoria de posición dominante, y la eventual definición de un remedio regulatorio.

Sin embargo, Telefónica observa que la CRC decide regular la provisión de capacidad nacional a través fibra óptica como instalación esencial para obligar a presentar una oferta mayorista y aprobar los precios, sin que se haya identificado el mercado relevante dentro del listado de la resolución 2058 de 2009 y sus modificaciones y sin que exista un estudio económico lo suficientemente detallado y consistente que justifique la nueva intervención regulatoria.

² Al menos para la mayor parte de los agentes, siendo solamente el operador CLARO, quien no ha brindado acceso a terceros a sus redes de transmisión.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la CRC señala que una de las preocupaciones que los lleva a presentar este proyecto es la necesidad de reducir las tarifas minoristas de banda ancha, se observa que se hace una intervención en parte de la cadena de valor sin conocer los resultados del proyecto del mercado de datos, contrariando los postulados y fundamentos previstos en la Ley 1341 de 2009 y el esquema regulatorio adoptado por la Comisión desde entonces.

Al respecto, surgen varios interrogantes, sobre si la medida propuesta para fibra óptica guardará relación con los resultados del estudio de mercado de datos, en cuanto a la dominancia de ciertos agentes, ó si los problemas o fallas de mercado que se encuentran en el mercado minorista de datos, justifique regular un tramo de la cadena mayorista.

Por lo tanto y de la manera más respetuosa Telefónica Colombia solicita a la CRC que el proyecto de fibra óptica no se adopte hasta que el mismo Regulador colombiano publique el estudio del mercado de datos informado en la agenda regulatoria 2014. Publicar un análisis parcial, como es la propuesta de fibra óptica, puesta a consideración de la industria, sin conocer los estudios de mercado global de datos, genera incertidumbre a los agentes de la industria, más aún cuando el mismo Regulador decide no seguir sus procedimientos establecidos desde el 2009.

A pesar de no contar con un estudio robusto de mercado de datos, Telefónica infiere que la motivación de la CRC para regular la transmisión de la fibra óptica, parte de los siguientes supuestos expresados por la Comisión:

“ De otra parte, si bien hasta hace algún tiempo sólo existían proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que funcionaban como empresas integradas verticalmente, de tal modo que los servicios de telecomunicaciones ofrecidos estaban soportados en su propia infraestructura de red, el mercado ha cambiado y en la actualidad existen Proveedores de Servicios de Internet (ISP) nacionales que despliegan u operan redes de transporte a nivel nacional, proveedores que despliegan infraestructura de fibra o fibra oscura e ISP locales los cuales tienen conexión directa con los usuarios bien sea con redes propias de acceso o alquiladas a un tercero. Así las cosas, para que los ISP puedan ofrecer sus servicios en el mercado local atendiendo al usuario final, cobra gran relevancia que la red de transporte óptico que permite la transmisión de señales a nivel nacional entre dos o más nodos y la infraestructura de fibra óptica oscura, pueda ser accedida por otros proveedores interesados en prestar sus propios servicios, con el objetivo de incrementar la banda ancha y promover la competencia en la prestación de este servicio

Al respecto, vale la pena mencionar que la OECD en su estudio de políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia, asegura que las redes de banda ancha fija se encuentran poco desarrolladas y su penetración y velocidad son bajas, lo que también se refleja en los patrones de fijación de precios. Sobre el particular, dicha organización estipuló que “(...) mientras que el nivel básico de banda ancha (>256 Kbps, 2GB por mes) tiene un precio cercano al promedio de la OECD (posición 17 de 35 países), las tarifas se incrementan de forma espectacular para velocidades más altas (por ejemplo, 15 Mbps o superior, 30 Mbps

o superior, lo que indica que la banda ancha fija de alta velocidad aún se considera un servicio de lujo para muchos colombianos

Con base en lo anterior, la Comisión de Regulación de Comunicaciones ha considerado oportuno revisar las condiciones de capacidad de transporte de señales, que han sido ofrecidas por los diferentes proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que tienen desplegadas redes de fibra óptica que conecten los municipios en el territorio nacional, incluyendo el PNFO, a fin de determinar la potencial existencia de condiciones que restrinjan dicho acceso, y de ser necesario, definir si se requiere de una intervención de carácter regulatorio; ello en beneficio de los usuarios de los servicios TIC.”

A partir de estos dos argumentos la CRC concluye:

“Tal como se expuso en el numeral 4 del presente documento, en Colombia la red de transporte óptico tiene desplegados nodos en 1078 municipios, de los cuales en 784 municipios se tiene la presencia de solo un proveedor de infraestructura de fibra óptica. Así las cosas, se puede indicar que la red de transporte de fibra óptica ofrece la capacidad necesaria para la transmisión de señales entre dos o más nodos ubicados en la gran mayoría de municipios del país. No obstante lo anterior, de acuerdo con las cifras publicadas por Colombia TIC, el índice de penetración de suscriptores a Internet de banda ancha no supera el 18,6% para el primer trimestre de 2014, con lo cual se observa que la penetración en el acceso de banda ancha al usuario final, requiere, entre otros aspectos, que exista una capacidad de transmisión disponible para permitir el desarrollo de redes de acceso de banda ancha fija y móvil de manera rápida y con las condiciones de calidad apropiadas.

Adicionalmente, es de señalar que tal como se evidenció en el numeral 4 del presente documento, la gran mayoría de proveedores propietarios o administradores de la infraestructura de la red de transporte de fibra óptica, tiene capacidades de transmisión que no están siendo utilizadas por si mismos o por terceros. Así las cosas, con el objetivo de promover un mayor desarrollo de redes de banda ancha en todas las zonas del país a través de la facilitación a terceros para que desarrollen redes de banda ancha locales o comercialicen servicios de acceso a Internet, esta Comisión observa necesario facilitar el acceso a las redes de transporte óptico que permiten la transmisión de señales entre dos o más nodos.” (Subrayado nuestro).

De la lectura del anteriores párrafos se deduce que el Regulador justifica la intervención en la transmisión de fibra óptica en: i) un componente del estudio de la OECD asociado a las tarifas minoristas de banda ancha con velocidades superiores a los 50MB, ii) la penetración del servicio de banda ancha fija en Colombia, calculada en 18,6% para el I trimestre de 2014 y iii) el uso de la capacidad de transmisión que no utilizan las empresas que tienen redes de fibra óptica.

Según la CRC si se regula la transmisión de fibra óptica se dinamizará el mercado minorista de datos dado que el Regulador asume que el “cuello de botella” para la masificación del Internet Fijo en Colombia es el acceso a las redes de transmisión de fibra óptica. Ante estos supuestos técnicos y económicos, Telefónica Colombia presenta las siguientes consideraciones encaminadas a revisar los supuestos que utiliza el Regulador para justificar la intervención en el mercado de transmisión de fibra óptica:

b) La CRC no presentó un estudio actualizado del mercado minorista de acceso a Internet que corrobore la relación entre el precio del acceso a Internet y la transmisión de fibra óptica

Telefónica observa que la CRC soporta una decisión regulatoria, con un elevado impacto en la inversión de redes de nueva generación, en un aparte del estudio elaborado por la OECD, y no se desarrolla un estudio del mercado minorista que revise los componentes de la oferta y la demanda de este mercado. Consideramos que para ello sería indispensable observar las fuentes estadísticas primarias y secundarias que tiene el mercado de datos y de acceso a Internet Fijo.

De esta manera, se observa que no hay referencia a la información de la oferta que se nutre con los diferentes reportes regulatorios (formatos 5,6,7,39) que componen la resolución 3496 de 2011. Tampoco se revisó la información secundaria que se encuentra en el mercado. Al no incluir estos aspectos técnicos, el estudio no está actualizado dado que se soporta en la información de junio de 2013, lo que genera un rezago en la información de la oferta. Es así como, por ejemplo el comparativo de la OECD no recoge la incorporación de nuevas ofertas de fibra óptica que se han presentado en los grandes centros urbanos del país; tampoco refleja el nivel de competencia en los mercados empaquetados que le ha permitido al usuario escoger ofertas con un mayor nivel de capacidad al mismo precio, con los beneficios que esto trae para el excedente del consumidor.

Telefónica revisó algunas ofertas del mercado de banda ancha de alta velocidad (mayor a 10 MB) y encontró ofertas que van desde los US 30 dólares al mes en algunos mercados³; lo que contrasta con la información publicada por la OECD, dado que este cuadro no recoge el avance en el mercado del último año.

Por otra parte, la falta de referencia a la información que reportan de forma periódica las empresas puede indicar que se hace necesario reevaluar el esquema de información establecido por la Comisión.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que no existen las suficientes bases técnicas, estadísticas y económicas que indiquen la necesidad de intervenir el mercado mayorista de transmisión nacional y regional a través de fibra óptica para solucionar los problemas de acceso a la banda ancha minorista.

³ Revisión de las principales ofertas de banda ancha en los sitios de internet de los principales operadores de banda ancha fija y de televisión por cable.

Adicionalmente, consideramos que es necesario el reconocimiento de la configuración y los costos involucrados en la cadena de valor del Internet en Colombia, tal como se detalla a continuación:

- Estructura de los costos que compone el mercado de datos en el mercado mayorista nacional e internacional

Como se mencionó anteriormente, al no contar con un estudio de mercado que analice la cadena de valor de forma completa, se puede suponer que las restricciones en el acceso y los precios de banda ancha se deben a los costos de transmisión de fibra óptica a nivel nacional y regional. Este supuesto de la CRC no tuvo en cuenta dos aspectos fundamentales que determinan la dinámica del acceso a Internet en Colombia que son los costos de conectividad internacional y las restricciones que tiene la demanda minorista.

En los últimos meses diversos estudios técnicos han identificado la relación que existe entre los precios de banda ancha y los costos de intercambio de Internet (IXP). Uno de estos estudios que abordó de forma detallada el efecto de estos costos sobre las tarifas minoristas de banda ancha es el de **Expansión de infraestructura regional para la interconexión de tráfico de internet en América Latina**, realizado por la Corporación Andina de Fomento CAF⁴. Del mencionado estudio, en lo que refiere a Colombia destacamos los siguientes aspectos:

“El desarrollo desigual del sector de IXP determina que América Latina incurra en altos costos de transporte internacional de datos: USD 1,800 millones al año. Estos costos son transferidos al precio final de la banda ancha, lo que limita su asequibilidad por grandes segmentos de la población. Por ejemplo, los precios actuales del servicio básico de banda ancha fija en algunos países de la región están fuera del alcance de la base de la pirámide socio-demográfica.

Esta situación plantea la necesidad urgente de acrecentar el despliegue de IXP en la región para reducir los costos de tránsito internacional. La adopción limitada de banda ancha en la región se debe, en primer lugar a precios altos: con una elasticidad de precios estimada en -1,88, una reducción de 10% generaría un aumento de la penetración de banda ancha fija de 7,7% a 9,13%” (subrayado nuestro)

En el mencionado estudio se estimaron los beneficios que tendrían en los precios finales, disminuir los costos de IXP, en varios escenarios. Para Colombia se calcularon los beneficios en disminución de tarifas y aumento en la penetración de Internet:

⁴ Disponible para consulta en el siguiente enlace: <http://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2014/08/ixp-america-latina-internet-bajo-costo-mayor-velocidad>

Tabla 1- Relación entre la reducción del costo de tránsito (IXP) y el impacto en las tarifas reales del servicio de banda ancha

Reducción de costo de tránsito resultante del despliegue del IXP	Crecimiento esperado en porcentaje de hogares conectados al servicio de banda ancha	Impacto en tarifas reales del servicio de banda ancha
20%	2,26%	-4,30%
33%	4,37%	-8,31%
43%	6,33%	-12,04%
50%	8,14%	-15,48%
67%	13,89%	-26,42%
71%	15,88%	-30,19%

Fuente textual tomada del Estudio Expansión de infraestructura regional para la interconexión de tráfico de internet en América Latina, realizado por la Corporación Andina de Fomento CAF

De la misma forma, al cruzar los efectos presentados en los escenarios de reducción de costos, en el evento en que se lograra un ahorro en costos de tránsito del orden de 33%, la CAF estima un impacto en el crecimiento del PIB de Colombia de 0,22%, evidenciando de esta forma el beneficio agregado que para la economía colombiana tendría este ahorro.

El estudio adelantado bajo la dirección del Doctor Raul Katz, demuestra que los problemas en la cadena de valor de la cadena de datos, se deben a los elevados costos internacionales de interconexión (IXP), lo que implica que la palanca regulatoria que se debe activar para disminuir las tarifas minoristas es la disminución de los costos de IXP; y no como lo afirma la CRC la de avanzar en una regulación orientada hacia el acceso a las redes nacionales y regionales de fibra óptica.

En este contexto, Telefónica solicita respetuosamente a la CRC que evalúe la pertinencia del proyecto por los aspectos técnicos previamente indicados antes de tomar una decisión sobre la intervención en la transmisión de fibra óptica. Consideramos que la evidencia del estudio de la CAF hace necesario el diseño de una política integral que involucre la conectividad internacional y que permita reducir los costos, antes de tomar una decisión de intervención en el componente de la transmisión nacional.

- Condiciones de la demanda minorista en el estudio que soporta la intervención regulatoria del mercado de fibra óptica

A lo largo del Documento, la CRC aduce que la regulación del tramo mayorista de transporte de fibra óptica se justifica al disponer de la capacidad “excedentaria” de las redes, lo que revertirá en una disminución de las tarifas minoristas de banda ancha de alta velocidad.

Al respecto, Telefónica considera que la Comisión debe integrar al análisis los componentes que definen la demanda minorista, dado que este punto no se incluyó en el documento. En efecto, y tal como lo reconoce la Comisión la inversión en redes de fibra óptica supera a la de otras tecnologías y esto se evidencia en el precio final al usuario. Esta inversión se debe valorar tanto en el componente de transporte como en el acceso o conexión del hogar a las redes nacionales de fibra óptica.

No obstante lo anterior, la CRC no incluye en los estudios regulatorios los aspectos determinantes que enfrenta la demanda (hogares) para conectarse con las redes de fibra óptica nacional, en varias dimensiones, como instalación de redes de acceso, capacidad de pago, niveles de ingresos o medios sustitutos (internet móvil), entre otros. Si no se incluyen estos componentes, no es posible concluir de forma categórica que las restricciones que tienen los usuarios para acceder a Internet de alta velocidad se deben a la capacidad no utilizada de la fibra óptica en sus diferentes modalidades (oscura e iluminada).

Para Telefónica la motivación esencial del MINTIC y de la CRC para utilizar la capacidad disponible de la fibra óptica debe dirigirse hacia la creación de mecanismos que promuevan el acceso del hogar a las redes de fibra óptica nacionales; y en lugar de regular las condiciones y los precios mayoristas, las medidas regulatorias deben abarcar subsidios a la demanda, eliminación de las restricciones que impiden la instalación de fibra óptica en varios municipios, y como se indicó con anterioridad el diseño de una política para incentivar la reducción de los costos de interconexión internacional.

- c) *La declaratoria de instalación esencial de la transmisión fibra óptica no recoge los principios económicos, técnicos y jurídicos que deben seguirse por parte del Regulador.*

Dentro de los principios regulatorios y normativos previstos por la resolución 3101 de 2011, la instalación esencial se definió de la siguiente forma:

3.6. Instalaciones esenciales: Toda instalación de una red o servicio de telecomunicaciones que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, y cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico. (Subrayado nuestro)

Como se puede apreciar, para declarar la instalación esencial se debe revisar el mercado relevante respectivo, en varias dimensiones como son los niveles de competidores y oferentes, la capacidad de sustitución y la formación de los precios.

Sobre estos aspectos, Telefónica encuentra que en el mismo Documento, la CRC evidencia que existe la suficiente oferta dado que según la Comisión existe cobertura de redes de fibra óptica en **267 municipios, de los cuales 35 municipios solo tienen un operador, lo que permite inferir competencia en 232 municipios. Es decir, que en dichos municipios y capitales los proveedores**

de acceso que requieran alquilar o contratar capacidad de transmisión de fibra óptica disponen de varios oferentes que les garantizarán esta capacidad. La proporción de competencia se incrementa en las capitales. De acuerdo con la CRC existen por lo menos 6 oferentes o proveedores en 15 capitales del país, sin contar el despliegue del operador de fibra óptica nacional (UTFO).

En este contexto, no es comprensible que la CRC argumente que no existe la capacidad de oferta de fibra óptica suficiente, lo que sustenta la declaratoria de instalación esencial de la fibra óptica, amparada en la medición de la cobertura por municipios (11,75%) y no se revise la cobertura que tiene la fibra óptica nacional con la medición de la población (mayor a 70%) que se puede beneficiar de la multiplicidad de ofertas de estos servicios.

Utilizar únicamente una medición de cobertura municipal, para soportar una regulación con alcance nacional, no refleja las características económicas y técnicas que tiene la competencia, y no incluye los efectos de las economías de aglomeración y alcance que caracteriza el desarrollo de las redes, en detrimento de la consistencia regulatoria que debe seguirse en estos procesos.

Por lo tanto, no es justificable la declaratoria de toda la capacidad de fibra óptica como una instalación esencial cuando ésta es ofrecida por varios proveedores en varios mercados, contradiciendo los fundamentos regulatorios que determinan una decisión de tanta trascendencia e impacto como la propuesta por la CRC.

d) La CRC regulará los precios de una instalación esencial sin tener en cuenta el proceso de formación de precios que tiene el mercado de transmisión nacional y regional a través de fibra óptica .

Como se indicó con anterioridad, consideramos que no hay justificación para declarar la capacidad la fibra óptica nacional y regional como una instalación esencial cuando existen múltiples agentes ofertando en los diferentes mercados.

La multiplicidad de agentes en este mercado también se explica por la importancia de contar con varios operadores que garanticen la suficiente redundancia que debe tener un medio de alta capacidad susceptible de corte y afectación masiva de clientes.

Ahora, bien y con base en lo previsto en el artículo 3.6 de la resolución 3101, se podría asumir que a pesar de la existencia de varios oferentes; esto se pueden “unir o colusionar” para fijar los precios, escenario que justificaría la imposición una oferta mayorista como el propuesto por la CRC

Sin embargo este supuesto tampoco se presenta en el servicio de transmisión de fibra óptica. En ningún aparte del documento de la CRC, se evidencian fallas de mercado asociadas al precio, no hay estudios de tendencia para reflejar prácticas anticompetitivas, contrastes de ofertas comerciales o verificación de prácticas comerciales que restrinjan la competencia.

Ante la ausencia de estos análisis, no es clara la motivación que tiene la CRC para regular el precio de la oferta de fibra óptica, proceso que completará en el trámite de aprobación de la Oferta Básica de Interconexión.

De otra parte, y dado que la transmisión de fibra óptica también es requerida por otros agentes comerciales diferentes a los proveedores de comunicaciones, es fundamental revisar estos mercados secundarios en donde la formación de precios se realiza a través de mecanismos consolidados de competencia como son las subastas o las licitaciones públicas.

Sin embargo, observamos que la CRC no revisó estos mecanismos que están marcando las pautas y tendencias del mercado, y que sin lugar a dudas constituyen una referencia sobre el mercado que debe ser valorada por el Regulador, máxime si va a regular el precio de transmisión de fibra óptica.

Destacamos por ejemplo, el proceso emprendido por el Gobierno Nacional en el programa **Colombia compra eficiente**⁵, que les permite a las entidades estatales la adquisición de soluciones y servicios de Conectividad, Centro de Datos, ó Nube Privada, entre otros

Con estos procesos se contratan servicios de conectividad integrados a otros servicios. Se pueden escoger los servicios que satisfacen las capacidades y necesidades técnicas de acuerdo con el nivel de servicio (bronce, plata, oro y platino) y a la elasticidad (baja, media y alta) y se obtienen un descuento sobre el valor de mercado. Para poder responder a la demanda los proveedores de fibra óptica nacionales envían las ofertas a un subastador central, y éste asigna de manera eficiente el precio, bajo unas condiciones mínimas de calidad⁶.

Como se puede observar, este esquema refleja que no hay restricciones que impidan a los compradores acceder a las ofertas de transmisión de datos y fibra óptica nacional, lo que se traslada en descuentos en precios, en beneficio de los agentes que intervienen en el mercado.

En cuanto al mercado mayorista entre operadores, la misma CRC, destacó en su documento que no existen conflictos de interconexión o de acceso a las redes de fibra óptica nacional. Esto evidencia que no hay arbitrajes en los precios, y que el operador de acceso puede contratar libremente el servicio que se ajuste a sus necesidades y preferencias.

En línea con lo anterior, la CRC indicó que los proveedores entrantes de 4G no tienen planes de expansión de redes de fibra óptica nacional, lo que evidencia que dichos operadores reconocen que existe la suficiente oferta del recurso por varios agentes, lo que redundará en precios competitivos de los alquileres de la infraestructura. Es necesario resaltar que tampoco se conocen conflictos o disputas en este negocio particular.

⁵ <http://www.colombiacompra.gov.co/es/colombia-compra-eficiente>

⁶ Al respecto ver <http://www.colombiacompra.gov.co/es/servicios-de-centro-de-datos-nube-privada>

e) La CRC no tuvo en cuenta las particularidades de la actividad comercial de transmisión de datos a través de las redes de fibra óptica

El mercado de fibra óptica tiene un perfil comercial diferente al masivo de voz, y como tal no es posible asumir los mismos postulados que la CRC ha utilizado para regular las instalaciones esenciales de voz sobre el mercado de fibra óptica. En la práctica la CRC con este proyecto planea regular la transmisión a nivel nacional y regional.

En primer lugar es importante recalcar que el precio de transporte mayorista es distinto para cada cliente porque el producto mismo difiere entre un contrato y otro. Factores como el ancho de banda, el medio físico de la conexión (es decir si el último kilómetro se provee vía cobre, fibra óptica o radio, este último dependiendo de si pueden usarse frecuencias libres o es necesario pagar por el espectro), el punto de entrega (que hace referencia a si se contrata toda la capacidad concentrada en un punto o no), los respaldos, el uso propio de la red, el tiempo de contratación, las obligaciones de calidad modifican los costos de provisión de este servicio y en consecuencia el precio al que se comercializa.

Adicionalmente, el proyecto regulatorio no es claro en lo que respecta a la gestión de la fibra oscura, dado que el uso que dan las empresas sobre este medio depende de las necesidades particulares, por tramo o red; y no es factible asumir que este medio se debe disponer en todas las rutas o segmentos como parece establecerlo el proyecto.

En el mercado de transmisión nacional a través de fibra óptica se evidencia un traslado del poder de negociación entre rutas competidas y rutas no competidas, más aún cuando las rutas menos competidas son justamente aquellas con menor demanda. Esta negociación la efectúan los proveedores del servicio con agentes (gobierno, empresas, clientes corporativos u otros proveedores de comunicaciones) que tienen un importante poder de negociación (**poder compensatorio de la demanda**) que condicionan la compra de este servicio en municipios donde hay varios proveedores a la obtención de condiciones igualmente atractivas en municipios con un solo operador del servicio transmisión nacional o regional.

Esta característica del mercado de transmisión nacional es aceptada por la propia Autoridad de Competencia (SIC) que reconoce que existen condiciones diferentes en los acuerdos comerciales que pactan los clientes con los proveedores de transmisión nacional, tal como se desprende de la importancia que le otorga la SIC al poder compensatorio de la demanda como puede verse a continuación y que fue uno de los elementos que no se observa dentro de los análisis incluidos por la CRC en el Documento Soporte.

“Al respecto, también debe tenerse en cuenta que los clientes de este mercado suelen negociar un paquete de servicios hecho a la medida de sus necesidades, en donde se

*pactan las condiciones contractuales, incluyendo el precio. Lo cual indica que existe un poder compensador de la demanda*⁷.”(Subrayado nuestro)

De la misma manera, la SIC, como Autoridad Nacional de Competencia que tiene a su cargo el análisis de operaciones de integración empresarial que puedan tener incidencia en los mercados relevantes en que participan los agentes involucrados, en múltiples pronunciamientos realizados no ha tenido ninguna objeción ni comentarios particular sobre el mercado de servicios de transmisión (antes denominado portador) que se pretende regular, pues no ha evidenciado problemas en las condiciones de competencia del mismo, lo cual difiere con la voluntad de la CRC y por ende con los argumentos que desarrolla para sustentar su intervención regulatoria.

En ese sentido, es de recibo indicar que la SIC al analizar dichas operaciones, analiza a profundidad los mercados relevantes, y especialmente las condiciones de competencia de los mismos, tanto al momento en que se pretende llevar a cabo la operación que le es informada, como estimando los efectos que esta tendría, para lo cual usa criterios que son generalmente aceptados en el ámbito económico, como lo son el test del monopolista hipotético, el tamaño relativo de los agentes en el mercado en términos de demanda, el tamaño absoluto de los agentes del mercado, análisis de existencia de barreras de entrada, de economías de escala y alcance, fallas de mercado como por ejemplo externalidades de red o similares. Así, *“En efecto, tanto la CRC como la SIC utilizan exactamente las mismas herramientas para definir mercados relevantes e identificar posiciones de dominio, sólo que con finalidades distintas, sin que esto produzca incoherencias procedimentales de ningún tipo”*⁸.

Por ejemplo, observemos las conclusiones que realizó la SIC con ocasión de la eventual integración entre ETB y Telefónica:

*“Se encontró que de la totalidad de rutas de portador nacionales, las empresas intervinientes compiten en 25 rutas según la capacidad instalada destinada a clientes. A pesar de lo anterior, debe considerarse que INTERNEXA ostenta el 82% de la capacidad destinada para clientes a nivel nacional. Por el contrario, las intervinientes destinan parte importante de su capacidad para autoservicio. Al igual que en otros casos, TELMEX ejerce una presión competitiva importante en este mercado”*⁹

Es importante resaltar que la SIC, no solo se pronunció en un caso relativo a la situación de Colombia Telecomunicaciones, y reafirmó su análisis sobre el estado de la competencia en otros casos similares. Por ejemplo, en la fusión TIGO-UNE¹⁰ concluyó lo siguiente sobre el mercado portador nacional:

⁷ Resolución SIC 35073 de 2010.

⁸ Resolución SIC 66934 de 2013.

⁹ Resolución SIC 35073 de 2010.

¹⁰ Resolución SIC 24527 de 2014

Por lo anterior, puede señalarse que la capacidad instalada y utilizada para la prestación del servicio portador en el país es adecuada, donde las empresas participantes en el mercado, particularmente las INTERVINIENTES en la operación disponen de la suficiente capacidad instalada para proveer el servicio, y donde se evidenció que no toda esta capacidad es utilizada, dando un buen margen de solvencias en cada una en caso de una ampliación de la cobertura general en la prestación del servicio.

Llama la atención que para la SIC, a diferencia de la CRC, la capacidad no utilizada del servicio no genera efectos nocivos en la competencia. En cuanto al mercado portador, la Autoridad de la Competencia evidenció la existencia de presión competitiva, tal como se detalla a continuación:

“En los mercados de coubicación, ingresos por arrendamiento de espacios tanto a nivel nacional como en Antioquia, servicio portador nacional, LDIE,LDIS, Telefonía móvil, Internet Móvil por suscripción, Internet Móvil por Demanda, Internet Banda Ancha Nacional y Front Office Contact Center, no se vislumbran efectos restrictivos de la competencia, por cuanto la estructura de dichos mercados denota presión competitiva por parte de empresas competidoras y las cuotas de participación post integración no se refuerzan significativamente¹¹”

Mientras la Autoridad de Competencia reconoce que el mercado de servicio portador a nivel nacional no presenta fallas o carencia de condiciones de competencia; la CRC, propone intervenir de forma directa la oferta mayorista de fibra óptica sin los suficientes soportes técnicos, económicos y de competencia que demuestren de manera concreta la falla de mercado que el Regulador planea corregir.

2. Impacto de la regulación de fibra óptica

a) La segmentación del mercado de fibra óptica por rutas perjudica a los usuarios, la competencia y el desarrollo de la industria

La regulación propuesta por la CRC plantea intervenir de forma directa el precio y las condiciones que rigen la prestación del servicio de transmisión de datos a nivel mayorista por las redes de fibra óptica. Esta regulación se ejecutará a nivel de rutas entre los nodos de interconexión, lo que en la práctica derivará en una segmentación del mercado creada por el Regulador y sin que se haya puesto en conocimiento cuáles serán los criterios a tener en cuenta para la aprobación de la misma.

¹¹ Resolución SIC 24527 de 2014

La propia CRC en el proceso licitatorio del proyecto de fibra óptica nacional, manifestó los inconvenientes que tendría una regulación por rutas, de acuerdo con el concepto que sobre el tema entregó a COMPARTEL¹² en donde indicó lo siguiente:

“(…) la CRC ha considerado que en algunos mercados (rutas) por sus condiciones de demanda, el precio a ofrecer por el operador que construirá la red de fibra óptica debe ser libre, es decir, no se debe regular el mismo, y sólo se debería regular en las rutas clasificadas como centro-periferia, es decir, de grandes ciudades a medianas localidades…”
(Subrayado nuestro)

Obsérvese cómo la CRC, en el 2011, reconocía la suficiente competencia en algunos segmentos del mercado o rutas de fibra óptica, por lo que no es comprensible que en el 2014, la CRC, en un mercado con un mayor número de oferentes, promueva regular todas las rutas, de transporte contradiciendo sus pronunciamientos previos.

Si la Comisión, mantiene su preocupación sobre algunas rutas o mercados específicos es indispensable que se concentre en estos temas particulares; con los instrumentos técnicos, económicos y jurídicos que tiene a su alcance. Si por el contrario, la CRC insiste en segmentar el mercado, generará varios impactos negativos para el desarrollo del mercado

El primero es que se acaba la flexibilidad comercial que tienen los oferentes, lo que implicará “unificar” y “uniformar” las ofertas, en perjuicio de los consumidores finales y los operadores que desean conectarse a la red de fibra óptica. La segmentación por rutas de los mercados genera impactos negativos en el mediano plazo al no permitirles a los oferentes diseñar los productos de acuerdo con las necesidades de los clientes, en perjuicio del dinamismo y desarrollo de la industria.

Dado que la CRC planea regular el precio, al aprobar la OBI, esta intervención directa acabará con los esquemas secundarios y alternativos de formación de precios. En ese sentido, por ejemplo el programa de compras del Estado, que diseñó una subasta para obtener el precio a través de un mecanismo más eficiente que la definición normativa o regulatoria, sería desvirtuado por la decisión de la CRC. Por ende, si la CRC decide regular la oferta afectaría de forma negativa el desarrollo de las iniciativas del Gobierno Nacional encaminadas a generar ahorros a las entidades estatales al momento de contratar la transmisión de datos.

Desaparecer estos esquemas sería similar a que el Regulador Eléctrico interviniera el mercado mayorista de energía, o modificar los criterios que existen en los mercados de valores, regidos por la interacción de la oferta y la demanda, y se regularía el precio de forma directa desconociendo que el mercado asigna de forma eficiente los recursos.

¹² Carta enviada a la CRC con radicado 201153189 del 12 de agosto de 2011.

La fijación del precio de fibra óptica por parte del regulador, plantea también varios interrogantes en materia de la eficiencia que debe regir estos procesos regulatorios, debido a que al establecer un precio que no es eficiente se le permitiría a un operador capturar rentas, lo que necesariamente producirá alzas de las tarifas minoristas de banda ancha.

b) Limitación a la posibilidad de alcanzar acuerdos comerciales y mayoristas entre las empresas

Con la imposición de un mecanismo único de remuneración por tarifas por rutas, que será aprobado por la CRC en el trámite de la OBI, la CRC acaba con la posibilidad de diseñar acuerdos comerciales por volumen, tiempo, descuentos, empaquetamiento de servicios y de prestaciones que tiene el mercado de transmisión nacional a través de las redes de fibra óptica, en perjuicio de la libertad empresarial y en contravía de los proveedores que instalaron y desarrollaron su infraestructura, restando valor a su operación.

Bajo este esquema preocupa que se imponga un modelo de negocio único y acotado a un precio que las empresas desconocemos cómo será regulado, dado que la CRC deberá aprobar la OBI sin que se indiquen cuáles son los criterios a tener en cuenta. Este proceso genera varios interrogantes y dudas, que consideramos deben ser aclaradas por la CRC.

Con base en lo anterior, Telefónica Colombia respetuosamente solicita a la CRC que responda a las siguientes preguntas:

- *¿Cuáles son las fallas de mercado que ameriten una revisión del esquema de remuneración de las redes de transmisión de fibra óptica?*
- *¿Cuáles son los problemas de índole técnico, económico y financiero que tiene el mercado mayorista de transmisión de datos por redes de fibra óptica que ameritan que se modifique el régimen de interconexión previsto en la resolución 3101?*
- *¿Cuáles serán los criterios técnicos, económicos, financieros que utilizará la CRC para aprobar las OBI, en el evento de declarar como instalación esencial la transmisión de fibra óptica? Por tal razón, ampliamos nuestra respetuosa petición de información a la CRC para que informe al sector las consultorías técnicas, económicas y financieras que le permitirán al Regulador aprobar las OBI, con los cambios propuestos en el proyecto regulatorio, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1341 de 2009 y la resolución 3101 de 2011.*

- *La actividad de transmisión de fibra óptica requiere una infraestructura de respaldo y soporte para cubrir la demanda, el hurto de infraestructura o los ataques de orden público. ¿Esta infraestructura como debe registrarse ante la CRC?*
 - *¿La CRC consideró el impacto del proyecto de resolución sobre los contratos de derechos irrevocables de uso a largo plazo de las redes de fibra oscura? Si es así, solicitamos que se haga visible y evidente ante la industria*
- c) *La CRC no tuvo en cuenta los componentes técnicos específicos de la operación de las redes de fibra óptica y las condiciones particulares que tiene la gestión de estas redes en Colombia*

La CRC asume que las empresas de comunicaciones que tienen infraestructura de fibra óptica tienen una “capacidad ociosa” que deben poner a disposición de otras empresas o clientes, de manera inmediata. Esta visión regulatoria no tiene en cuenta las restricciones en la operación que enfrentan las empresas de comunicaciones.

Por ejemplo, en el pasado mes de junio de 2014, Movistar fue víctima de un ataque simultáneo en varios anillos de fibra óptica en la sabana de Bogotá, lo que generó una afectación en los servicios móviles. Bajo la visión de la CRC, si la empresa compromete unos recursos de fibra óptica de manera permanente para tenerlos disponibles frente a los requerimiento de otras empresas, no habría mecanismo para gestionar las necesidades de respaldo propias de la operación y mucho menos las relativas a afectaciones por causa de terceros que sufre la compañía diariamente.

De la misma manera, las necesidades de uso de transmisión de fibra óptica se van sufriendo en la medida en que surgen los diferentes negocios mayoristas, empresariales o comerciales o en las necesidades propias. En el caso de adoptarse la norma planteada, la CRC obligará a las empresas a mantener una infraestructura sin uso, dado que debe estar disponible para otras empresas, lo que le generará a las empresas con fibra óptica un “*lucro cesante*” y como se mencionó con anterioridad tampoco se podrá disponer de las líneas de respaldo.

A esta situación se suma que se han endurecido las normas de calidad, así como las acciones de control y vigilancia, viéndose la empresa expuesta a sanciones excesivas como la restricción a la comercialización. Si la Comisión obliga a las empresas a mantener en “*disponibilidad permanente a otras empresas*” las redes que se requieren para garantizar la confiabilidad y el respaldo del servicio, se aumentará el riesgo frente a los retos de calidad.

- d) *No se relacionan experiencias o referencias internacionales que soporten la regulación de la fibra óptica.*

Se podría argumentar que la CRC con este proyecto busca mandar una “señal” al mercado orientada a masificar el uso de la fibra óptica, bajo el supuesto de promover el acceso a estas

redes. Es decir que a través de una directriz regulatoria se obligue a adoptar una determinada tecnología en perjuicio del desarrollo de los principios sobre competencia, neutralidad tecnológica y el mismo avance de la infraestructura en el largo plazo.

Telefónica considera que la decisión de una firma de sustituir determinada tecnología de producción obedece a razones de ahorros de costos y de ventajas competitivas derivadas de la ampliación en la oferta de productos, y compete a los agentes privados evaluar los beneficios y costos que implica tomar determinada decisión sobre la inversión futura en nuevas tecnologías o redes de comunicaciones.

En cualquier sector económico el cambio técnico se produce ante la expectativa de la firma de un retorno mayor debido al aumento de su productividad. Esta ventaja en costos, frente a la valoración que hace el mercado del producto final otorgaría la señal de conversión tecnológica. Una vez generalizada la nueva tecnología, y reflejados los nuevos costos en el mercado, esta ventaja desaparece.

Por esta razón, si la Comisión adopta incluso antes de masificarse las redes de fibra óptica, una señal de costos inferior a la que prevalece hoy en el mercado, anula los incentivos a la migración. Ahora bien, esta decisión está circunscrita a las ganancias de cada firma, y es posible que los beneficios sociales de la migración excedan estas ganancias. Precisamente, este escenario de valoración social es el que ha motivado a varios países del mundo como Alemania, Francia y el Reino Unido a destinar recursos públicos para acelerar la sustitución tecnológica y aprovechar las ventajas de una adopción temprana de las redes de fibra óptica bajo los programas enfocados hacia el acceso de la fibra al hogar.

Bajo este escenario, Telefónica revisó las principales experiencias regulatorias de varios países, y encontró que no existen modelos similares a los que plantea la CRC. Los reguladores de otros países no han desarrollado intervenciones directas sobre la fibra óptica, y menos aún a nivel de rutas, o de uso de la fibra oscura. Lo anterior se confirma al revisar el Documento publicado por la CRC y verificar que no hay un estudio internacional sobre el tema.

De acuerdo con la última recomendación de la Comisión Europea¹³ en lo que se refiere a las directrices regulatorias sobre fibra óptica se indica lo siguiente:

En primer lugar, estipula que la transición del cobre a la fibra ya ha inducido cambios significativos en el diseño de los productos de acceso a la red y por lo tanto tiene un impacto notable en los límites y la elección de los productos de acceso mayorista correspondientes.

Respecto de la fibra oscura, no hay suficiente evidencia que sugiere que exista una falla de mercado. Como resultado de ello, no parece, necesario incluir un nuevo mercado para el acceso a

¹³ COMMISSION RECOMMENDATION of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services

las infraestructuras de red de retorno pasiva en la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante.

En suma, la CE afirma que los reguladores son susceptibles de regular el mercado de la fibra óptica cuando encuentren problemas de competencia. Esto evidencia de forma concreta y solida que en Europa no existe un mercado regulado de Fibra óptica, tal como lo quiere imponer el regulador colombiano

Los Reguladores Europeos y Norteamericanos, han planteado no regular de forma intrusiva la fibra óptica, bajo el principio de incentivar el despliegue de estas redes. Por lo tanto Telefónica reitera a la CRC la importancia de seguir la tendencia de otras agencias de regulación, cuyo objetivo es minimizar la regulación ex ante en las redes de fibra óptica.

Se debe tener en cuenta que la CRC, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009 debe adoptar una regulación que incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la ley, entre los que se encuentra el uso eficiente de infraestructura y recursos escasos, sin dejar de lado que en el artículo 4 se señala que la promoción y desarrollo de las TIC son una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración.

La expedición de medidas regulatorias aplicables a la definición de la oferta mayorista a través de la OBI, significa para los operadores de telecomunicaciones una restricción a la gestión del negocio y deja en manos del regulador sectorial y no del mercado, la definición de las condiciones de la oferta mayorista. Ante tal panorama, es innegable el aumento en el riesgo de los operadores de telecomunicaciones pues ni los operadores con su conocimiento del mercado, ni la Comisión de Regulación, pueden anticipar la respuesta de la demanda ante tales esfuerzos, y por lo tanto no puede asegurarse un escenario de recuperación de inversiones.

e) El proyecto planteado puede afectar de manera negativa la calidad de los servicios de comunicaciones

Telefónica observa que la CRC justifica una nueva intervención regulatoria directa en la existencia de una capacidad no utilizada de fibra óptica, pero no evidenció en su documento conflictos, restricciones u obstáculos para el acceso de dichas redes por parte de operadores que lo demanden.

La justificación del Regulador de “gestionar” el uso de la redes implica en la práctica una coadministración de la administración de los recursos por parte del Regulador, proceso que no es entendible en un servicio regido por la libre competencia y la iniciativa privada.

De forma similar a lo que ocurre en otras actividades comerciales cuando un agente decide acumular inventarios o provisionar capacidad adicional, esta decisión se ampara en la valoración del riesgo de la demanda y en la previsión de la misma en el horizonte cercano.

En el caso de Colombia Telecomunicaciones, la empresa ha realizado importantes esfuerzos en inversión en redes de fibra óptica con el objetivo primario de garantizar a nuestros clientes la calidad óptima en los servicios de Internet Móvil y Fijo, sostener el despliegue de las redes de 4G y cumplir con los requisitos impuestos por el MINTIC y la CRC en lo concerniente a la continuidad y calidad de los servicios que ofrece la compañía.

La CRC promueve por una parte la adopción de estándares de calidad y con este proyecto regularía a las empresas que están invirtiendo en las redes para mejorar la calidad. Consideramos que debería darse prioridad en la valoración regulatoria a la atención de los servicios y la continuidad de los mismos, más aun cuando las empresas se ven sometidas a sanciones como la prohibición de comercialización de los servicios por incumplimiento de la calidad

En consecuencia, consideramos que no debería obligarse a las empresas a generar una oferta para entregar el uso sus redes de fibra óptica de manera indiscriminada y no se tenga en cuenta que esta infraestructura soporta el incremento de la demanda del uso de los datos.

Ahora bien, si la preocupación del Regulador recae sobre la gestión y utilización de la red de fibra óptica por parte del UTFO, es necesario que sobre este punto se consideren las variables de demanda, costos, y restricciones al acceso que se han planteado a lo largo del presente documento y una vez obtenido los resultados de estos estudios, desarrollar una política pública o regulatoria específica.

3. Otros aspectos particulares del proyecto de Resolución

Tal como lo manifestó Telefónica al equipo técnico de la CRC¹⁴, la segmentación por rutas de fibra óptica no guarda relación con el desarrollo comercial de la compañía. Asimismo, otros aspectos puntuales de la propuesta como el levantamiento de la información de fibra oscura, las tarifas por uso, derecho, ubicación de activos entre otros propuestos por la CRC, no tienen relación con las variables comerciales que la compañía utiliza en sus negocios mayoristas.

De la misma forma, para obtener la capacidad disponible, como lo ordena la CRC, se requerirá hacer un inventario detallado nodo por nodo y ruta por ruta, dado que este tipo de cálculos se realizan en el momento en que se gestionan y desarrollan los proyectos y requieren de una revisión y actualización permanente. Por lo tanto, para Telefónica no sería factible estructurar una OBI bajo los parámetros ordenados por la CRC.

- Comentarios particulares sobre los ítems que conformaría la OBI

¹⁴ Reunión celebrada el 3 de abril de 2014

3.19. FIBRA OSCURA: Fibra óptica que no se encuentra utilizada ni conectada a equipos de activación y transporte de señales, y que puede ser arrendada como infraestructura para que el arrendatario conecte equipos propios en las terminaciones o extremos de los tramos de la red de transporte óptico.

- Aunque los cables de fibra pueden tener inicialmente una disponibilidad de hilos en los diferentes trayectos, esta configuración varía en el tiempo en función de los diversos negocios que la compañía desarrolla en la zona y que pueden ser complementos de servicios a nivel nacional, por lo que la disponibilidad en dichos cables no será factible determinarla bajo los parámetros técnicos propuestos por la CRC.

5.1. Segmento de fibra óptica, indicando punto inicial y punto final del tramo de red que hace parte de la red de transporte óptico (departamento, municipio).

- No es clara la definición de punto de origen punto final, en una red de fibra óptica dichos trayectos son muy diversos y para poder presentar la información consideramos que la normatividad debe ser clara, específica y detallada en este tema. Adicionalmente la red de fibra óptica no cuenta con un inventario detallado de las fibras disponibles en la red, y por lo tanto para entregar y mantener dicha información en la OBI se requerirá incurrir en una importante inversión en recursos humanos, tiempo y gastos operativos para realizar los inventarios y mantenerlos actualizados

5.2. Fecha de entrada de operación del segmento de fibra óptica.

- Es un ítem que consideramos no agrega valor para quien requiere el servicio ya que los operadores deben mantener la operatividad de la fibra mientras está en funcionamiento. Los tramos permanentemente se cambian, debido a problemas de cortes del servicio y la misma gestión de la red. La consecución de esta información y la actualización de la misma implicaría la destinación de recursos y generación de procesos que para la operación no se estiman necesarios.

5.5. Capacidad de fibra óptica disponible en el ODF (Distribuidor de Fibra Óptica).

- No es claro el alcance de esta información que solicitaría la CRC. ¿Se debe informar la capacidad disponible de fibras oscuras en un sitio o trayecto?, ¿si es así cómo se asocia al ODF?,

5.6. Capacidad de transporte instalada, capacidad de transporte utilizada por el proveedor propietario y capacidad de transporte disponible. (Mbps)

- No es clara la definición de punto de origen punto final, en una red de transporte dichos trayectos son muy diversos y para poder presentar la información debe ser clara la normatividad en cuanto a estos criterios. El proceso de cambios de capacidad es muy frecuente por la dinámica de los diferentes negocios, esto hace que muy rápidamente puede pasar un sitio de tener capacidad a estar bloqueado.

5.7. Para cada segmento de fibra óptica relacionado en el numeral 5.1., indicar número de hilos ópticos sin iluminar.

- Aunque los cables de fibra puede tener inicialmente una disponibilidad de hilos en los diferentes trayectos, esto varía en el tiempo en función de los diversos negocios que la compañía desarrolla en la zona y que pueden ser complementos de servicios a nivel nacional. Se requiere asumir inversiones importantes en recursos financieros, técnicos y humanos para establecer y mantener un inventario de este tipo. Como se mencionó a lo largo de escrito es necesario evaluar la necesidad de incurrir en los costos que demandaría la generación y actualización de la información requerida versus los problemas a resolver, los cuales consideramos no han sido suficientemente sustentados.

5.8. Tarifas por el servicio de capacidad de transmisión de señales en el segmento de fibra óptica, desagregando capacidad de transmisión solicitada e interfaces ubicadas en cada uno de los nodos de fibra óptica

- Como se mencionó anteriormente consideramos necesario que CRC informe los criterios técnicos, económicos, y financieros que se utilizarán para aprobar la OBI, así como el proceso que se aplicará para la revisión de los mismos. También es necesario que se indique si se tendrán en cuenta costos homogéneos para todos los competidores y cuál será el resultado esperado por la comisión.

5.9. Tarifa por derecho de uso sobre fibra de transporte óptico sin iluminar, en el segmento de fibra.

- Telefónica Colombia solicita a la CRC que no se regulen las tarifas de la fibra óptica sin iluminar debido al impacto negativo que tendría esta regulación sobre la expectativa de inversión, el desarrollo de los contratos en diversos plazos y con diferentes modalidades de alquiler o IRU.

PARÁGRAFO. Las condiciones de la oferta de la instalación esencial de capacidad de transmisión óptica de señales y la fibra oscura asociada a la misma, deberán ser actualizadas por el proveedor cada vez que la red de transporte óptico sea objeto de modificaciones.

- La obligación de actualizar la red de fibra óptica cada vez que se realizan modificaciones no es técnicamente factible realizarla dado que el dinamismo de esta red implica adelantar ajustes y cambios de forma casi diaria. Por lo que, será imposible informar al Regulador cada actualización de la red. Consideramos que la CRC no debe aplicar lineamientos de redes estáticas a redes dinámicas como la de fibra óptica.

Agradecemos a la Comisión el espacio para presentar nuestras observaciones sobre el proyecto y confiamos en que los análisis contribuyan al proceso que se adelanta.

Cordial saludo,

Original firmado por
NATALIA GUERRA CAICEDO
Directora Regulación