



Bogotá, D.C., 5 de septiembre de 2016

Doctor  
**GERMÁN DARIO ARIAS PIMIENTA**  
Director Ejecutivo  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
Calle 59 A bis No. 5 – 53 Edificio LINK Siete Sesenta Piso 9 Bogotá D.C.  
Ciudad

CRC	
Radicación :	*201633298*
Fecha :	05/09/2016 2:54:25 P. M.
Remitente :	CLARO
Anexos :	
Asunto :	COMENTARIOS AL DOCUMENTO ANALISIS DE IMPACTO NORMATIVO.- TELMEX COLOMBIA S.A.

Ref: Comentarios al documento CRC “*Análisis de Impacto Normativo (AIN) sobre la definición regulatoria de Banda Ancha*”.

Respetado Señor Director:

En atención al documento de consulta de la referencia, **TELMEX COLOMBIA S.A.**, en su calidad de operador de servicios fijos de telecomunicaciones, se permite hacer los siguientes comentarios:

### COMENTARIOS GENERALES:

#### 1. Implementación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo

Destacamos que la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC- esté en proceso de implementación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo, para la medición de impacto de (i) la propuesta regulatoria que tiene como objetivo actualizar la senda de banda ancha, y (ii) los proyectos que se pretendan expedir a futuro; lo anterior en cumplimiento de lo establecido en el Documento Conpes 3816 del 2014 del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

La implementación de esta metodología, que ha sido destacada como una buena práctica por parte de la OECD, permitirá no sólo identificar los cuellos de botella que requieren solución a través de regulación, sino determinar cuál de las posibles soluciones a proponer es la que se debe adoptar, después de realizar un análisis de impacto costo-beneficio de las mismas.

Por otra parte, la metodología de Análisis de Impacto normativo se compone tanto de análisis cuantitativos como cualitativos, sin embargo en el presente documento la CRC advierte que: “*En el caso de la definición regulatoria de Banda Ancha, la metodología de multi-criterio –descrita a continuación- fue escogida como la mejor forma de analizar las opciones, teniendo en cuenta que no se cuantificarán los efectos de la*”



**intervención**, dado que cada PRST determinará los planes de Banda Ancha que ofertará a sus usuarios<sup>1</sup>". (NSFT)

Como se expondrá de manera detallada posteriormente en los comentarios particulares a la propuesta, es necesario que la definición de la senda de banda ancha se realice de manera gradual, con el fin de que se atienda la realidad del país tanto a nivel de (i) demanda, entendida como apropiación tecnológica por parte de los colombianos, y (ii) de la oferta, es decir de incentivos para la inversión en infraestructura para los PRST; esto implica que la CRC complemente el estudio realizado con análisis cuantitativos, para cualquier propuesta de definición de banda ancha que supere la velocidad a la cual se está moviendo el mercado<sup>2</sup>, es decir de 5 Mbps de velocidad de bajada y 1 Mbps de subida, sin contemplar una gradualidad.

## **2. Necesidad de reglas simétricas que promuevan la inversión**

Las bondades de la banda ancha son innumerables, siempre y cuando su implementación se dé bajo el desarrollo de una política pública integral, que se encargue de estructurar y de alinear toda la cadena de valor.

Esto implica que del lado de la oferta:

1. Existan reglas claras y simétricas para los actores que compiten en la economía digital. Bajo esta premisa la CRC debe centrar el ejercicio de sus facultades como Regulador, en nivelar la cancha de juego entre actores tradicionales y nuevos actores, ya que las asimetrías pueden acentuarse al imponer cada vez mayores obligaciones para actores tradicionales; por ejemplo, en el presente caso al proponer velocidades de banda ancha superiores a 5 Mbps de bajada, e incluso llegando a los 25 Mbps de bajada en un futuro cercano, que implicará cuantiosas inversiones.
2. Se genere confianza inversionista y se garantice seguridad jurídica para los PRST, de manera que se promueva la inversión en infraestructura, la cual soporta la economía digital.

Asimismo, del lado de la demanda es preciso que el Gobierno y la Industria:

1. Trabajen de manera coordinada para continuar informado a los usuarios sobre los beneficios a los que se puede acceder con las distintas velocidades de acceso a internet, para que finalmente sea éste quien decida cuál de las opciones del mercado es la que mayor se ajusta a sus intereses y necesidades.
2. Enfoquen sus esfuerzos en promover la apropiación tecnológica por parte de los colombianos, a través (i) de la implementación de una política de subsidios para estratos 1 y 2, y (ii) de la

<sup>1</sup> Documento CRC. Análisis de Impacto Normativo (AIN) sobre la definición regulatoria de Banda Ancha. Pág. 24

<sup>2</sup> Documento CRC. Análisis de Impacto Normativo (AIN) sobre la definición regulatoria de Banda Ancha. Págs. 12 y 13.



promoción de las TIC para aspectos cruciales del desarrollo de los colombianos como lo son, la tele-educación, el teletrabajo, la tele-medicina y el acceso a la información, entre otros.

### **COMENTARIOS PARTICULARES SOBRE LA PROPUESTA:**

Coincidimos con la CRC en que la definición actual de banda ancha se encuentra desactualizada, motivo por el cual consideramos que la mejor opción para realizar dicha actualización para servicios fijos es la siguiente:

<b>Velocidades asociadas a la definición de Banda Ancha</b>	<b>Hasta el 31 de diciembre de 2019</b>	<b>Desde el 1 de enero de 2020</b>
<b>Bajada</b>	5 Mbps	10 Mbps
<b>Subida</b>	1 Mbps	2 Mbps

A la fecha casi el 38% de los suscriptores de internet fijo<sup>3</sup> cuentan con velocidades iguales o superiores a 5 Mbps, lo cual impondría el reto tanto a la industria como al Gobierno, de ir migrando en la medida de lo posible, el 62% de los usuarios restantes a la nueva velocidad de banda, ancha entre el 2017 y 2019. Este reto se vería incrementado en el 2020, donde la definición de banda ancha pasaría a 10 Mbps de bajada, actualmente solo el 9% de los suscriptores cuentan con velocidades iguales o superiores a esta.

Lo anterior implicaría que el esfuerzo conjunto entre Gobierno e Industria, llevaría a que en 4 años Colombia pase de manera gradual, de una definición de velocidad de banda ancha de 1 Mbps a 10 Mbps, es decir a multiplicar su definición de velocidad de subida x 10.

Asimismo, consideramos adecuada una única definición de velocidad de banda ancha para servicio de internet fijo en todo el País, de manera que (i) se facilite la comprensión de la definición por parte de los usuarios y por ende de las funcionalidades que la misma implica, y (ii) se promueva el aumento de la velocidad de manera más homogénea en todo el territorio.

Lo expuesto está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo contenido en la Ley 1753 de 2015, que establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 40. DEFINICIÓN DE UNA SENDA DE BANDA ANCHA REGULATORIA.** La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), deberá establecer una senda de crecimiento para la definición regulatoria de banda ancha a largo plazo. Dicha senda deberá establecer la ruta y los plazos para cerrar las brechas entre los estándares del país y los equivalentes al promedio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, incluyendo los estándares para altas y muy altas

<sup>3</sup>Documento CRC. Análisis de Impacto Normativo (AIN) sobre la definición regulatoria de Banda Ancha. Pág. 12.

velocidades. Para tal efecto, la CRC podrá utilizar criterios diferenciadores atendiendo características geográficas, demográficas y técnicas”. (NSFT)

Como bien lo indica la norma, la ruta se debe definir a largo plazo, de manera que se pueda ir implementando gradualmente por parte de los PRST, ya que la actualización de las velocidades requieren cuantiosas inversiones. Como se observa de la siguiente gráfica de la CRC<sup>4</sup>, la adopción de la definición de velocidad actual no se ha dado en un corto plazo de tiempo, sino que ha sido fruto de diversas revisiones y modificaciones:

**Figura 4. Línea de tiempo para la definición regulatoria de Banda Ancha vigente**



Fuente: Elaboración propia

La definición de una senda a 4 años como la propuesta se podría revisar en el 2020, para identificar el estado de adopción de las mismas, y determinar si es necesario su modificación, de manera que se puedan lograr los objetivos a largo plazo. Por ejemplo, a la fecha aumentar significativamente la velocidad de subida no hace mucho sentido, ya que como lo indica la CRC, los usuarios colombianos “están más interesados y tienen mayores necesidades en términos de descarga de archivos y aplicaciones, que en la subida de los mismos”<sup>5</sup>:

Tal y como lo presenta la CRC en el documento en comento, de acuerdo con el informe de la UIT (2016)<sup>6</sup>, a principios de 2016, tres de cada cuatro suscriptores de banda ancha fija en países desarrollados tiene contratado un plan de velocidades de 10 Mbit/s o superiores, en comparación con los países en vía de desarrollo donde dos de cada cuatro suscriptores contrata planes de estas

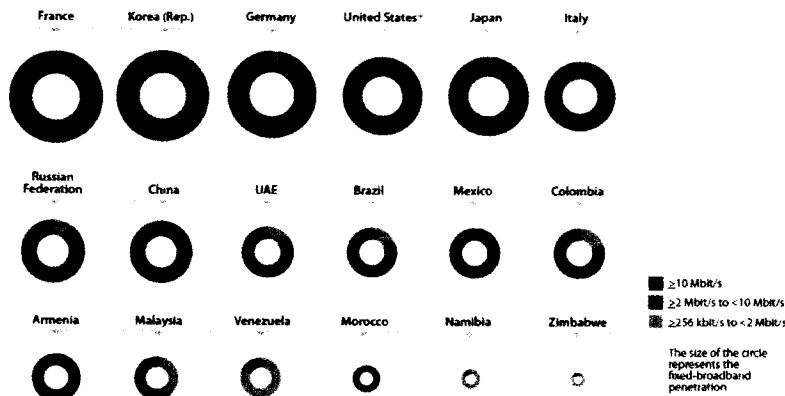
<sup>4</sup> Documento CRC. Análisis de Impacto Normativo (AIN) sobre la definición regulatoria de Banda Ancha. Pág. 8.

<sup>5</sup> Documento CRC. Análisis de Impacto Normativo (AIN) sobre la definición regulatoria de Banda Ancha. Pág. 13

<sup>6</sup> <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2016.pdf>

velocidades. De la siguiente gráfica se observa que en Colombia prima las velocidades de 2Mbps a 10 Mbps, presentándose una gran diferencia con los países desarrollados, por lo que la propuesta de la CRC de 25 Mbps velocidad comparable con las de países desarrollados que cuentan con altos niveles de penetración, no sería posible de alcanzar en un periodo tan corto como lo plantea la CRC dado los cuellos de botella identificados.

Fixed-broadband subscriptions by speed, selected countries, 2015



Fuente: UIT (2016)

Actualmente la Comunidad Europea, según lo definido en la Agenda Digital para Europa<sup>7</sup>, tiene como objetivo para el año 2020 que todos los ciudadanos tengan acceso a unas velocidades de Internet de 30 Mbps o superiores:

*“La economía del futuro será una economía del conocimiento basada en redes cuyo centro será internet. Europa necesita un acceso a internet rápido y ultrarrápido generalizado y a un precio competitivo. La estrategia Europa 2020 ha subrayado la importancia del despliegue de la banda ancha para fomentar la inclusión social y la competitividad en la UE. Ha reafirmado el objetivo de poner la banda ancha básica a disposición de todos los europeos a más tardar en 2013 y se propone que, para 2020, i) **todos los europeos tengan acceso a unas velocidades de internet muy superiores, por encima de los 30 Mbps**, y que ii) el 50 % o más de los hogares europeos estén abonados a conexiones de internet por encima de los 100 Mbps”.* (NSFT)

En este caso llama la atención que la CRC pretenda establecer condiciones de velocidad similares a la Comunidad Europea en el mismo periodo de implementación (2020), desconociendo las barreras con que se enfrenta el país, frente al desarrollo presentado en la Comunidad Europea

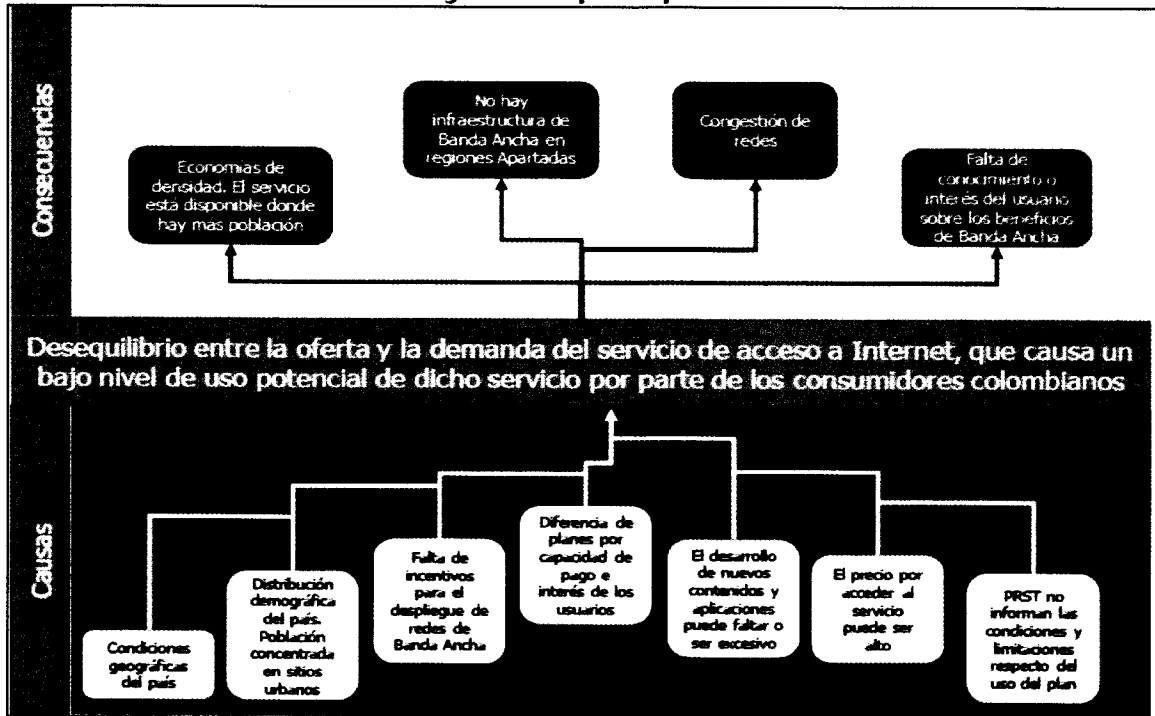
Asimismo, el objetivo de cerrar la brecha no solo se obtiene con la adopción de una definición de velocidad mayor en el corto plazo, sino con la promoción de mecanismos que garanticen la inversión y la actualización tecnológica como los mencionados, es decir con subsidios y con reglas claras que

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245&from=ES>

fomenten una confianza inversionista y de seguridad jurídica.

En complemento de lo anterior, es preciso manifestar que la CRC identifica en su documento causas y consecuencias del bajo desarrollo de internet en Colombia, de la siguiente manera<sup>8</sup>:

**Figura 9. Mapa del problema**



Fuente: Elaboración CRC

Sobre el particular es preciso indicar que:

- Condiciones geográficas del país:** Sin desconocer los factores presentados por la CRC, otra de las causas que pueden incidir en la falta de desarrollo de internet en ciertas zonas, puede estar ligada a indicadores de calidad homogéneos en todo el país, esta situación podría mitigarse al promover un régimen de calidad atendiendo las condiciones geográficas particulares de cada región, así como su distribución demográfica.
- Falta de incentivos para el despliegue de Banda Ancha:** El Gobierno por medio de la implementación del Plan Vive Digital, y la Industria, han realizado un esfuerzo importante por llegar a los usuarios colombianos, registrándose para el primer trimestre de 2016 una tasa de

<sup>8</sup> Documento CRC. Análisis de Impacto Normativo (AIN) sobre la definición regulatoria de Banda Ancha. Pág. 16.



penetración del 11,6%<sup>9</sup>.

Este esfuerzo debe ser complementado con una política de subsidios, de conformidad con lo establecido en los artículos 40 y 194 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales deben ser desarrollados de manera conjunta. A continuación destacamos lo contenido en el citado artículo 194 en materia de subsidios:

**“ARTÍCULO 194. EXPANSIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES SOCIALES Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS TIC.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min TIC), diseñará e implementará planes, programas y proyectos que promuevan en forma prioritaria el acceso y el servicio universal a las Tecnologías de la Información, y las Comunicaciones (TIC) a las zonas apartadas del país. Para el efecto, se tendrán en cuenta los siguientes lineamientos:

(...)

b) Masificación de servicios de telecomunicaciones y aplicaciones. El Min TIC podrá establecer planes de masificación del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones para la población de menores recursos.

Dichos planes podrán incorporar subsidios a grupos específicos de población de menores ingresos o en condiciones socioeconómicas y geográficas menos favorables, para el suministro de los servicios de telecomunicaciones, los equipos terminales, los paneles solares las aplicaciones y los servicios de capacitación para la apropiación de dicha tecnología.

El Min TIC, con el apoyo técnico de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), definirá las características de los planes, los montos de los subsidios, las condiciones de provisión de servicios, aplicaciones y terminales, así como los mecanismos y procedimientos para la verificación y control en la inversión de estos recursos por parte de los operadores.

Para este efecto, el Ministerio podrá asignar recursos del Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Fontic), y en el caso de desarrollar dichos planes a través de proveedores de redes y servicios de comunicaciones, podrá autorizar que estos destinen directamente para ello los recursos de la contraprestación de que trata el artículo 36 de la Ley 1341 de 2009.

Dentro de este programa de masificación, en poblaciones con menos de 50.000 habitantes, el Fontic también podrá subsidiar la prestación del servicio de acceso a internet a nuevos usuarios que reúnan las mismas características del inciso primero de este literal, a través de los operadores de televisión comunitaria y televisión por suscripción, para lo cual los operadores de televisión comunitaria podrán prestar

<sup>9</sup> Boletín Trimestral de las TIC – I Trimestres de 2016. Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones



*servicios de Internet y telefonía sin afectar su licencia de televisión, previo cumplimiento de inscripción en el Registro de TIC de que trata la Ley 1341 de 2009...<sup>10</sup>”. (NSFT)*

Por otra parte, es necesario que la CRC realice un análisis costo- beneficio de toda la regulación a expedir, de manera que los recursos de los PRST se enfoquen en los objetivos de política pública realmente importantes. Actualmente existen cargas regulatorias significativas que implican que recursos valiosos de las empresas se destinen al cumplimiento de la normativa que se expide (y que se modifica constantemente), restándole recursos a la expansión y mejoramiento de los servicios; esto no implica que no se expida regulación, pero sí es un llamado respetuoso a que se expida aquella que realmente es necesaria.

- c. **Diferencia de planes por capacidad de pago e interés de los usuarios:** Esta es una definición importante que deben observar los PRST al momento de realizar el despliegue de infraestructura, ya que los recursos son limitados; en este sentido un despliegue inteligente y eficiente de redes debe responder al interés de los usuarios por los servicios.

En consideración a lo expuesto, el conocimiento de la demanda de servicios no debe verse como un cuello de botella, sino como una asignación eficiente de los recursos con los que cuentan los PRST. Como se ha indicado, la generación de oferta debe ser un objetivo de política pública del Gobierno que se puede lograr a través de la implementación de subsidios.

- d. **El desarrollo de nuevos contenidos y aplicaciones puede faltar o ser excesivo:** este cuello de botella depende exclusivamente del objetivo de política pública al que se desee llegar, actualmente los usuarios colombianos están demandando más y más contenidos internacionales, cuya oferta es variada. En cuanto a contenidos locales, estos se han ido desarrollando poco a poco impulsados por las políticas del MINTIC.

La falta de contenidos locales no necesariamente redundará en la falta de apropiación de internet, ya que como se indicó, existen contenidos internacionales ampliamente utilizados e incluso de acceso gratuito; sin embargo el cuello de botella sí puede ser la falta de conocimiento de los mismos por los usuarios. Lo anterior no debe entenderse como un mensaje de que no debe promoverse el desarrollo de contenidos locales, sino que los esfuerzos deben enfocarse en la promoción de apropiación de las TIC.

- e. **El precio por acceder al servicio puede ser alto:** La OCDE en el Estudio sobre política y regulación de telecomunicaciones en Colombia, indica que *“La falta de competencia en el mercado de banda ancha fija de Colombia se traduce en precios muchos más altos que en los países de la OCDE<sup>11</sup>”*, en este sentido la recomendación de esta Organización se centra en indicar que existe un mayor

<sup>10</sup> Ley 1753 de 2015.

<sup>11</sup> OCDE. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. 2014. Pág. 38.





margen de crecimiento de los servicios de banda ancha fijos, si se promueve una mayor competencia en estos mercados<sup>12</sup>. De conformidad con lo expuesto este cuello de botella se puede mitigar (i) promoviendo la competencia en los mercados de banda ancha fija, y (ii) incrementando la demanda, vía subsidios y fomentando la apropiación de las TIC.

- f. **Los PRST no informan las condiciones y limitaciones respecto del uso del plan:** Los PRST son los primeros interesados en indicarle a sus usuarios las funcionalidades de sus ofertas comerciales, y los beneficios de contratar planes con mayores velocidades, esto ha llevado a que actualmente casi el 38% de los usuarios cuenten con internet de velocidad igual o superior a 5 Mbps. Lo anterior teniendo en cuenta que el operador está interesado en (i) desplegar su red y promover el consumo de sus servicios con una calidad satisfactoria para el usuario, y (ii) evitar las PQR relacionadas con la falta de claridad del usuario del plan que contrata.

El cuello de botella no necesariamente está del lado de la oferta, es decir del PRST, sino que puede estar del lado de la demanda, es decir del usuario, quien puede estar más interesado en el precio a pagar, que en la velocidad del servicio contratado y en las características del mismo.

En este sentido la recomendación es que el Gobierno trabaje de manera coordinada con todas sus carteras, para promover y fortalecer las habilidades de elección de los colombianos, incluso desde edades tempranas.

De conformidad con lo expuesto, de manera respetuosa solicitamos a la CRC tener en cuenta las observaciones presentadas, especialmente las relacionadas con (i) las causas identificadas como originadoras del bajo nivel de uso de internet, (ii) la senda de definición de banda ancha propuesta por TELMEX, y (iii) la necesidad de realizar un análisis cuantitativo para la definición de velocidades mayores a 5 Mbps de bajada en el corto plazo. Lo anterior de manera que la propuesta que adopte la Comisión esté acotada a la realidad del mercado, y que su implementación se realice con la gradualidad requerida tanto por la oferta como la demanda.

Con lo anterior dejamos sentados nuestros comentarios, esperando que los mismos puedan aportar al proceso que adelanta la CRC.

Cordial saludo,

  
**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

**Vicepresidente de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales**

<sup>12</sup> Idem.