
De: Ana Lucia Lenis Mejia [mailto:alenis@comcel.com.co]

Enviado el: Martes, 30 de Junio de 2009 08:24 p.m.

Para: convergencia

CC: Hilda Maria Pardo Hasche; Angela Maria Ortiz Munoz; Oscar Giovanni Leon Suarez

Asunto: Comentarios COMCEL - proyecto Resolución CRT

Señores

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones – CRT

Ref: Comentarios de COMCEL S.A. al proyecto de Resolución "Por medio de la cual se expide el régimen general de redes de telecomunicaciones, y se dictan otras disposiciones".

El pasado 1 de junio de 2009 la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones publicó el proyecto de regulación de redes de convergencia para recibir comentarios de los interesados, posteriormente la CRT el pasado 17 de junio amplió el plazo para recibir comentarios del proyecto de la referencia hasta el martes 30 de junio de 2009.

Con estos antecedentes, a continuación presentamos las observaciones de COMCEL S.A. al mencionado proyecto regulatorio:

1. Observaciones generales al proyecto regulatorio.-

1.1. Fundamentos jurídicos para la expedición del proyecto de Resolución.-

Como es de conocimiento general, el Congreso de la República aprobó en días pasados el proyecto de Ley "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones - TIC, se crea la agencia nacional de espectro y se dictan otras disposiciones", la cual se encuentra pendiente de su sanción y publicación en el Diario Oficial.

Así, el principal comentario de fondo de COMCEL S.A. es la necesidad de revisar íntegramente el proyecto regulatorio preparado por la Comisión, que se encuentra fundamentado en un marco legal que ha sido modificado sustancialmente por el legislador, y que no está basado en regulación por servicios como sucedía en el modelo tradicional para el otorgamiento de títulos habilitantes en telecomunicaciones, excepto el régimen de transición.

El nuevo marco legal fija una habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, que comprende a su vez, la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes de telecomunicaciones, todo lo anterior sin perjuicio de la existencia de un régimen de transición para las concesionarias previamente establecidas; por esta razón, es necesario que la CRT, previa la expedición de cualquier regulación, aclare al sector la política de Estado en relación a una regulación servicios tradicionales o el esquema de habilitación general para la provisión de redes y servicios.

En general, la Comisión tendrá que revisar todas las referencias a redes de TPBCL, TPBCLD, TPBCLE, servicios, etc., las cuales bajo la legislación a expedirse ya no tendrán cabida.

1.2. Cargos de Acceso.-

Se resalta como una observación la necesidad de analizar el régimen de cargos de acceso bajo el marco de la Ley próxima a expedirse, con excepción del régimen de transición señalado en la misma.

1.3. Solicitud de información confidencial y estratégica.-

Este principio general, dentro del marco general de la normatividad Andina sobre interconexión y el nuevo marco legal que será aplicable próximamente, no puede derivarse en la obligación de suministrar información confidencial y estratégica para el negocio sobre el diseño y comportamiento de la red que soporta los servicios que ofrece COMCEL S.A. a sus clientes, en particular cuando la única garantía en relación al uso de dicha información consta en el parágrafo del artículo 27 del proyecto de Resolución que señala: *"Parágrafo: Los operadores que adquieran información de otros operadores al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a instalaciones esenciales, se abstendrán de utilizar dicha información cuando su utilización tenga por objeto o como efecto incrementar sus prestaciones comerciales o disminuir la competencia en el respectivo servicio o mercado"*.

Consideramos que la imposición de obligaciones adicionales de información que no constaban en el régimen de interconexión vigente, implica una intromisión directa en el negocio de cada operadora, y no podría ser exigible la entrega de información que no es absolutamente esencial para lograr una interconexión. Este principio se encuentra claramente establecido en la Resolución 432 de 2000 de la Comunidad Andina en sus artículos 15 a 17.

1.4. Regulación de servicios y aplicaciones.-

Al "adaptarse" la regulación al desarrollo de las redes de nueva generación, se incluye en el objeto del proyecto de Resolución el desarrollo de reglas de interconexión, acceso y uso de redes de telecomunicaciones y la fijación de obligaciones y derechos de todos los operadores de redes teniendo en cuenta la convergencia, para garantizar el interfuncionamiento de servicios y aplicaciones que éstas redes soportan.

Es decir que se habla de una interconexión de redes para la prestación de servicios y aplicaciones, rompiendo con el esquema tradicional que consta en otros artículos del proyecto como la definición de interconexión que implica el interfuncionamiento de redes e interoperabilidad de servicios, sin mencionar en ningún momento las aplicaciones.

Adicionalmente el proyecto de ley aprobado por el Legislativo habla de la prestación de servicios, contenidos y aplicaciones, los cuales deben estar enmarcados dentro de una relación de interconexión, por lo que solicitamos se realicen las aclaraciones pertinentes.

1.5. Referencia a las recomendaciones de la UIT.-

En varias partes del articulado se hace referencia a una recomendación particular de la UIT (o versión específica), y en otros artículos del proyecto se indica la referencia de la recomendación de la UIT puntual, añadiendo "... y sus posteriores desarrollos".

Se recomienda unificar todas las referencias a recomendaciones de la UIT, indicando siempre que la aplicación de posteriores desarrollos por parte de la UIT.

2. Observaciones puntuales, en el proyecto de articulado.-

2.1. Ámbito de aplicación – Artículo 1.-

En el ámbito de aplicación del proyecto de Resolución se excluye los servicios de Televisión consagrados en la Ley 182 de 1995. Esta exclusión debe ser revisada en caso que la Comisión decida suspender la emisión de la Resolución objeto de estudio con posterioridad a la publicación del nuevo marco normativo donde se señala como una función de la Comisión la de regular el acceso y uso de todas las redes y acceso a mercados de servicios de telecomunicaciones, con excepción de la televisión "radiodifundida".

2.2. Objeto de la Resolución – Artículo 2.-

Sobre el particular se señala que el proyecto de definición indica en el segundo párrafo del artículo segundo: "El acceso a redes de seguridad y redes de uso privado a redes de uso público, no se sujeta a las disposiciones de la presente resolución...". Nos preguntamos cual es la definición de "Redes de Seguridad" y cual es el fundamento para su creación vía regulación. (Nos remitimos a la observación general sobre la creación de definiciones ante la promulgación de la nueva Ley que regula el sector de las telecomunicaciones).

2.3. Definición de interconexión indirecta – Artículo 3.-

Se resalta que la última frase que indica que la interconexión indirecta se puede dar: "*... sin perjuicio del cumplimiento del reglamento de cada servicio*", no tendría cabida en el momento que se sancione y publique la Ley aprobada recientemente que define un régimen de habilitaciones generales, con excepción del régimen de transición. Más adelante comentaremos observaciones adicionales a esta figura.

2.4. Definición de Red Tradicional – Artículo 3.-

En aras de mantener los términos unificados, se recomienda a la Comisión eliminar la referencia a Red de Próxima Generación, y mantener el término de Red de Nueva Generación – NGN.

2.5. Definición de Red de Nueva Generación – NGN – Artículo 3.-

En dicha definición, además del comentario general previamente explicado, se solicita se aclare que cuando se dice: "*(...) Esta red permite a los usuarios el libre acceso a las redes, operadores, proveedores de servicios y servicios de su elección, así como la posibilidad de acceso a los servicios en cualquier punto de la red*", lo anterior está directamente relacionado con los servicios que se ofrecen por parte de la operadora que ha implementado este tipo de red de telecomunicaciones.

Sobre este punto, se solicita a la Comisión se justifique las razones por las cuales se asimila que al existir una "Red Híbrida" que tiene porciones de NGN y porciones de redes tradicionales, se indique que las disposiciones del proyecto regulatorio referentes a NGN se aplican de la misma forma a las redes híbridas.

Adicionalmente se hace referencia a una definición de "Red Tradicional" asociada a la prestación de un determinado servicio de telecomunicaciones, definición que no quedaría ajustada al nuevo marco aprobado por el legislativo y en proceso de sanción.

2.6. Coubicación, instalaciones esenciales y suplementarias.-

Se solicita a la Comisión resaltar que estos accesos deben darse siempre dentro del marco de la relación de interconexión. Así, en ningún momento una operadora puede estar involucrada en un conflicto generado entre personas ajenas a sus relaciones de interconexión.

2.7. Diferentes definiciones de nodos de interconexión.-

Más allá de definir el nodo de interconexión de conmutación de paquetes, o tipo pasarela, debe hablarse simplemente de nodo de interconexión, pues la tecnología utilizada y particularidades para la transmisión de cualquier tipo de paquete de voz, datos, etc., es independiente de la finalidad que cumple este punto de una red, que está asociado a la posibilidad de permitir la interconexión. Generar diferenciaciones en este sentido es contrario a lo que promueve el nuevo marco regulatorio dirigido hacia la convergencia.

2.8. Definición de Interoperabilidad – Artículo 3.-

Se solicita a la Comisión se aclare que la habilidad de dos o más sistemas de intercambiar información y de utilizarla, debe darse dentro del marco del respeto de la información confidencial y estratégica.

2.9. Principio y obligaciones – Artículo 4.-

En el primer párrafo del artículo 4 se indica que los operadores deben hacer uso eficiente de sus redes con el fin de favorecer la convergencia y el acceso de sus usuarios a múltiples servicios. Sobre este punto se solicita a la Comisión aclarar qué se entendería por un "uso eficiente" por considerarse un criterio subjetivo, relacionado con los criterios que utiliza cada operadora para dimensionar sus interconexiones, donde situaciones que en algún momento pudieran ser entendidas como un "sobredimensionamiento" pueden ser realmente parte de una estrategia comercial de las operadoras, que no puede ser castigada en ningún momento.

Se recuerda que conforme la Ley en trámite de sanción por parte del ejecutivo, el uso eficiente de la infraestructura de un operador implica que pueda darse siempre y cuando el mismo cuente con suficiente infraestructura, esto implica el reconocimiento de una realidad de las operadoras en el sentido de no poder proporcionar acceso en diferentes puntos de la red, sin que esto se entienda como una limitación o violación al régimen de interconexión.

Se solicita a la Comisión se aclare las razones por las cuales se elimina la referencia en el principio de "acceso igual – cargo igual" en el sentido que den las mismas condiciones de calidad y especificaciones técnicas entre operadores, tal y como consta en la normatividad vigente a la fecha.

En relación al principio de neutralidad tecnológica, consideramos que esta definición no atiende realmente a lo que se busca garantizar, relacionado con la prestación del servicio con cualquier tipo de tecnología mientras la operadora se encuentre debidamente habilitada por el Estado. La Comisión deberá tener en cuenta que el principio de neutralidad tecnológica se encuentra definido en el proyecto de Ley aprobado recientemente que señala: *"... se debe entender que la neutralidad tecnológica implica la libertad que tienen los proveedores de redes y servicios de usar las tecnologías para la prestación de todos los servicios sin restricción distinta a las posibles interferencias perjudiciales y el uso eficiente de los recursos escasos..."*.

Frente al principio de precios basados en costos más utilidad razonable, solicitamos a la Comisión se aclare las razones por las cuales no se acogen al principio señalado en el artículo 2 del Decreto 2870 de 2007 *"Por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la Convergencia de los Servicios y Redes en materia de Telecomunicaciones"*, que señala: *"... Costos eficientes de la infraestructura: costos incurridos en el proceso de producción de un bien o servicio de telecomunicaciones que correspondan a una situación de competencia y que incluyan todos los costos de oportunidad del operador, lo cual implica la obtención de una utilidad razonable"*.

En el principio de publicidad y transparencia, solicitamos se aclare lo que entiende el regulador por "costos asociados". Adicionalmente se solicita se aclare que el acceso y uso de elementos de las redes debe darse exclusivamente para efectos de la relación de interconexión, y no dejarlo abierto.

Como se ha comentado previamente, es crítico aclarar que la información que debe suministrarse a otro operador para efectos de una interconexión debe ser la que esencialmente se requiera para cumplir con este objetivo, y debe tenerse en cuenta las limitaciones relacionadas con la información sensible para efectos de políticas comerciales de cada operadora.

2.10. Interconexión Indirecta.- Artículo 8.-

COMCEL S.A. solicita a la Comisión aclarar en el proyecto de resolución los siguientes principios relacionados con la interconexión indirecta:

- El operador de tránsito siempre debe aceptar la interconexión indirecta y estar enterado de todas las condiciones en las que se daría.
- El operador de tránsito tiene que analizar si una solicitud de interconexión indirecta puede llevarse a cabo, siempre que sea técnicamente factible y se cuente con suficiente infraestructura disponible.
- El operador de tránsito no podría estar obligado a aceptar una interconexión indirecta, cuando la misma implique una degradación o afectación en la calidad de los servicios que ofrezca a sus clientes.
- Cualquiera que solicite la interconexión debe adjuntar el acuerdo que tiene con el operador de tránsito y el operador solicitante.

Adicionalmente en el numeral 8 se indica que el solo servicio portador entre dos redes no se considera interconexión indirecta, pero que este hecho no excluye que un operador de servicios portador pueda ser elegido como operador de tránsito, situación que no estaría acorde al nuevo esquema legal donde no existiría la definición del servicio portador.

Finalmente, en el numeral 7 del artículo 8 se sigue haciendo referencia a "... las reglas de prestación de cada servicio", tema que debe ser corregido.

2.11. Costos de acceso, uso e Interconexión – Artículo 9.-

En el último punto de este proyecto de artículo relacionado con la interconexión en puntos no incluidos en la OBI de una operadora, consideramos se debe aclarar que esta interconexión podría darse bajo las condiciones de factibilidad que se detallan posteriormente en el documento.

2.12. Separación de costos por elementos de red – Artículo 11.-

Se solicita al regulador se puntualice esta obligación exclusivamente a efectos de la interconexión. Este principio no podría servir como fundamento para que un competidor pueda tener acceso a mi información fundamental y confidencial que sustenta el negocio de otra operadora.

2.13. Instalaciones no esenciales – Artículo 12.-

Se solicita a la Comisión se aclare qué debe entenderse como instalación no esencial, y la justificación de por qué se exige una negociación obligatoria sobre instalaciones que no se requieren para que una interconexión pueda funcionar debidamente. Consideramos que debe mantenerse el principio de libre negociación sobre este tipo de instalaciones.

Esta referencia a las instalaciones no esenciales debe estar relacionada directamente con una relación de interconexión.

2.14. Prohibición de Interconexión – Artículo 14.-

En este artículo se define que la regla general para las interconexiones es que ninguna controversia, conflicto o incumplimiento de los operadores puede dar lugar a una desconexión, salvo que exista autorización por parte del regulador.

Solicitamos a la Comisión se evalúe diferentes mecanismos para garantizar el pago de las obligaciones de interconexión, como la obligatoriedad en la ejecución de fianzas o pólizas, que garanticen los derechos de las operadoras a ser remunerados por el uso de sus redes.

2.15. Oposición a la Interconexión – Artículo 16.-

Se solicita incluir como una causal para oponerse a una interconexión, la solicitud de un operador que ha sido sancionado por prestar servicios no autorizados previamente o quien no ha pagado sus obligaciones derivadas de la interconexión.

Adicionalmente, consideramos que el tiempo que tiene la operadora de 15 días calendario para presentar al regulador todos los fundamentos para oponerse a una interconexión es demasiado corto, pues implica análisis técnicos, financieros y jurídicos, por lo que solicitamos sea el mismo que se le da a la Comisión para resolver, es decir 30 días.

2.16. Restricciones al enrutamiento de tráfico – Artículo 17.-

Sobre este punto solicitamos a la Comisión se defina entonces las restricciones al tráfico ilegal que entra al país, lo anterior teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 14 del proyecto se puede dar una desconexión de una interconexión exclusivamente para los casos de prestación de servicios no autorizados o uso clandestino de redes de telecomunicaciones.

Consideramos que la Comisión debe hacer un análisis exhaustivo de los casos de fraude, especialmente el by pass, y su tratamiento frente a las obligaciones de interconexión.

2.17. Modificación forzosa de los contratos – Artículo 21.-

Las causales de modificación de los contratos deberán apegarse estrictamente a las funciones que le otorgue la nueva ley a la Comisión, donde se resalta el deber de promover la competencia en el mercado, sin que lo anterior implique una facultad general para modificar condiciones libremente pactadas entre las operadoras.

Adicionalmente es preciso señalar que las facultades relacionadas con la competencia económica deben estar en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Competencia aprobada recientemente por el legislativo, y que también se encuentra en proceso de sanción y publicación.

2.18. Provisión de la información – Artículo 27.-

Adicionalmente al comentario general de COMCEL S.A. sobre la reserva de información sensible para el negocio de una operadora y la falta de garantías y protección de la misma, requerimos que cuando se hable de información de arrendamiento o acceso a instalaciones esenciales, se aclare que es exclusivamente la información relacionada con la interconexión.

2.19. Contenido de la OBI – Artículo 30 y Anexo 3.-

En las condiciones que deben constar en el anexo Técnico Operacional, adicionalmente a lo establecido en la normatividad vigente a la fecha, la Comisión añade que debe incluirse los puntos de interconexión asociados. Esta información corresponde a la red interna de cada operadora, la cual no es relevante para una operadora que solicite la interconexión, por lo que no podría exigirse conforme los principios resaltados en la propia normatividad Andina.

Debería simplemente aclararse que debe entregarse la información de las características técnicas de las señales a transmitir, interfaces y tipo de señalización, y en relación a la capacidad disponible para la interconexión, exclusivamente los E1s y señalización a utilizarse.

Adicionalmente en el artículo 30, numeral 1, se solicita a la Comisión se explique qué se entiende por servicios y facilidades de interconexión y se dé un ejemplo.

El proyecto de Resolución señala que la OBI “debe incluir provisión de instalaciones no esenciales incluyendo las requeridas para la interconexión”, por lo que debe aclararse que se trata de instalaciones exclusivamente referidas a la interconexión.

En el anexo financiero indican que se debe incluir “los cargos de acceso y uso y las bases para la liquidación de los mismos.” La Comisión en este punto se está contradiciendo pues dice que se aplican los valores de la Resolución 1763 y por otro lado indicaría que debo publicar cual fue la base de liquidación, por lo anterior solicitamos una explicación amplia de este punto.

En relación al párrafo añadido en este proyecto regulatorio, se solicita a la Comisión se aclare si de esta redacción entonces se podría entender que los operadores ya no pueden negociar algo diferente a lo que se encuentra en la Oferta Básica de Interconexión.

Adicionalmente, el proyecto de Resolución añade en el Anexo 3 todo un listado de información a incluir en la OBI llamado “Archivo la arquitectura y estructura de la red” que corresponde a información que no es relevante al momento de solicitar una interconexión y que de ninguna manera puede estar en la OBI de alguna operadora.

Finalmente, se solicita a la Comisión aclarar que la obligatoriedad de la OBI está directamente relacionada con su vigencia.

2.20. Comité Mixto de Interconexión – Artículo 31.-

Lo señalado en el artículo 31 se contradice lo establecido en los artículos 2 y 5 de la Resolución CRT 1941, toda vez que los últimos sólo ponen como condición que las partes no hayan llegado a acuerdo, mientras que el artículo 31 indica que debe haber Comité Mixto de Interconexión y la solicitud debe presentarse por los representantes legales.

2.21. Características mínimas de la interconexión – Artículo 32.-

En el primer párrafo de este proyecto de artículo se señala: “La interconexión de las redes debe disponer de las facilidades y recursos que permitan atender las necesidades de múltiples operadoras y redes diferentes”, sobre el particular se solicita a la Comisión puntualizar esta frase general enmarcándola a una relación de interconexión entre 2 operadoras.

2.22. Intervención de la CRT en la definición de los nodos de Interconexión – Artículos 33, 34 y 37.-

Como primera medida, COMCEL S.A. no comparte el criterio de la Comisión en el sentido que este organismo tenga la facultad para declarar que un nodo que no está registrado en la OBI de una operadora sea definido por el Comité de Expertos Comisionados como un nodo de interconexión, violando el principio de libertad de cada operadora de definir sus nodos de interconexión, respetando los principios generales que se encuentran en la normatividad supranacional.

Solicitamos al regulador se explique la norma que le da competencia para intervenir en las redes privadas de una operadora, alterando sin justificación alguna los planes de inversión sobre la propia red, que es de responsabilidad exclusiva de cada concesionario.

Adicionalmente se solicita se aclare que un nodo no simplemente debe tener la capacidad para cursar el tráfico solicitado y la capacidad de ampliación en función del tráfico, sino que también debe tenerse en cuenta la factibilidad técnica de su implementación.

Es preciso señalar que los criterios señalados por la Comisión para definir un nodo de interconexión afectaría la programación interna de las centrales, además no se entiende el criterio de preferencia de localización de HLR y VLR en nodos de interconexión dado que estos elementos están dispersos geográficamente.

Finalmente, en caso de mantener este criterio, se tendría que incluir una cláusula adicional relacionada con la responsabilidad de los Expertos Comisionados del regulador en relación a los costos que implica la definición de nodos de interconexión adicionales y cómo serían pagados o compensados estos costos adicionales a las operadoras.

2.23. Señalización.-

En el proyecto de Resolución se señala que para la interconexión de redes de paquetes entre sí, se seguirán los lineamientos de la recomendación UIT.T Q.4000 referente a la señalización en la interfaz red a red – NNI. Se solicita se aclare la implicación de hacer uso de MAP frente a protocolos como SIP y demás que aplican en redes NGN.

Como comentario de forma se recomienda revisar la numeración de los artículos 38 y 39.

2.24. Enrutamiento alternativo y desborde – Artículo 40.-

En este artículo se indica que en las redes NGN las condiciones de enrutamiento alternativo se ceñirán a las disposiciones de la recomendación UTI-T Y.2201.

Sobre el particular se solicita a la Comisión analizar la factibilidad de hacer referencia a las condiciones de calidad del servicio que se exigen en los diferentes títulos habilitantes. Para el caso de COMCEL S.A. por ejemplo, la configuración de rutas de desborde debe cumplir con el numeral "1.2.1.1.1 Probabilidad de bloqueo en los circuitos de la RTMC a la RTPC o RPCS" de su contrato de concesión.

En atención a todos estos comentarios de fondo, solicitamos a la CRT suspender la emisión de este proyecto regulatorio, el cual debe ser revisado en su integridad una vez se dé la sanción y publicación del nuevo marco legal aplicable al sector.

Cordialmente,

Ana Lucía Lenis Mejía
Abogado Regulación
Vicepresidencia Jurídica
Ext. 2616
COMCEL