

Informe del proyecto "Regulación de redes en convergencia"

• ANTECEDENTES

El proyecto "Regulación de redes en convergencia" está dirigido a revisar el marco regulatorio existente para identificar y proponer las modificaciones requeridas al régimen general para el **acceso y uso de las redes de telecomunicaciones** de manera tal que se apoye la transición oportuna y adecuada de las redes tradicionales actuales a las redes de nueva generación, dando garantías suficientes a la inversión para que se pueda lograr la promoción de la competencia en el largo plazo, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 12 y 18 del Decreto 2870 de 2007, y la modificación realizada por el Decreto 945 de 2008.¹

Con estos objetivos, la CRT planteó al sector la propuesta regulatoria "*Por medio de la cual se expide el régimen general de redes de telecomunicaciones, y se dictan otras disposiciones*", la cual fue publicada el 1º de junio de 2009 y cuyo plazo para comentarios finalizó el pasado 30 de junio de 2009. Es de resaltar que el alcance de la propuesta regulatoria del régimen de redes se encuentra determinada por el marco jurídico actualmente vigente incluidas las disposiciones sobre la definición y el licenciamiento de los servicios de telecomunicaciones.

Siguiendo el cronograma inicialmente planteado, correspondería a la CRT responder los comentarios recibidos, ajustar la propuesta regulatoria teniendo en cuenta los comentarios y presentarla a la consideración del Comité de Expertos Comisionados e incluirla en la agenda de la Sesión de Comisión, para tomar la decisión sobre su aprobación, lo que tendría que ocurrir en el mes de julio, para dar cumplimiento al plazo estipulado por los Decretos antes citados².

¹ **Decreto 945/08. "Artículo 3º.** *Modifíquese el artículo 18 del Decreto 2870 de 2007, en el sentido de ampliar el plazo allí establecido para que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones adecúe el marco regulatorio aplicable a todas las redes y al mercado de los servicios de telecomunicaciones, en ambiente de convergencia tecnológica, con excepción de los servicios de Radiodifusión Sonora de que trata el Decreto-ley 1900 de 1990 y de Televisión de que trata la Ley 182 de 1995 y sus modificaciones, hasta julio 31 de 2009.*"

² Al respecto la Ley 489 de 1998 por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional establece en su artículo 5º que los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

• CAMBIO ESTRUCTURAL DEL MARCO LEGAL DE TELECOMUNICACIONES

No obstante lo anterior, es necesario tener en cuenta que a la fecha se está surtiendo el trámite de sanción presidencial de la Ley de TIC, aprobada recientemente por el Congreso de la República, la cual prevé un enfoque de las comunicaciones distinto al actualmente vigente que incorpora cambios que implican un reordenamiento integral del sector dentro de los cuales resultan de especial importancia la definición de nuevos principios rectores y el esquema de la habilitación general para la provisión de redes y servicios.

En materia de acceso y uso de las redes son de particular interés, además de los principios que establecen el nuevo marco legal del sector y su necesaria reglamentación, las disposiciones del artículo 22 numeral 4 de la Ley que incluye de manera expresa la facultad para la Comisión de Regulación de Comunicaciones de "Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, con excepción de las redes destinadas principalmente para servicios de televisión radiodifundida y radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados", lo cual exige el ajuste regulatorio correspondiente para dar respuesta integral a tales principios y a dicho mandato.

Estas razones llevan a la CRT a reconsiderar la conveniencia de expedir un nuevo régimen de acceso y uso de redes en este momento cuando está ad portas de una transformación legal de fondo en el sector que exige el ajuste del marco regulatorio vigente, así como de la realización de los análisis y ajustes adicionales que sean requeridos para adaptar las decisiones regulatorias al nuevo entorno y fundamento legal del sector.

Es claro que de cualquier regulación que se adopte antes de la entrada en vigencia³ de la Ley de TIC, implicará necesariamente una nueva revisión y ajuste al nuevo marco. En la Ley de TIC se

³ Ley 5ª de 1992 "ARTÍCULO 147. REQUISITOS CONSTITUCIONALES. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

La Constitución Política y este Reglamento contienen procedimientos especiales y trámites indicados para la expedición y vigencia de una ley" (NFT)

En este caso concreto el término aplicable para la objeción presidencial es de veinte (20) días, dado que el proyecto de ley antes referenciado cuenta con más de 50 artículos³ (Ley 5ª de 1992, Art. 198).

derogan todas las disposiciones relacionadas con redes, servicios, actividades y proveedores que le sean contrarias y, de manera particular, se dispone la derogatoria de la Ley 72 de 1989 y el Decreto Ley 1900 de 1990, que son las normas en las cuales fundamentalmente se basó la expedición del Decreto 2870 de 2007.

Así las cosas, debe advertirse que el fundamento normativo del proyecto regulatorio de redes en convergencia perderá su vigencia con ocasión de la sanción de la Ley por parte del Presidente de la República. Ahora bien, en el evento que la etapa de sanción presidencial exceda el plazo demarcado para expedir los actos generales que adecuen de la regulación de redes en un ambiente en convergencia fijado por el Decreto 945 de 2008, modificadorio del Decreto 2870 de 2007, se requeriría una modificación reglamentaria del plazo previsto para no someter al sector a dos cambios sucesivos sobre la misma materia regulatoria en un corto período de tiempo, lo cual repercutiría en la claridad y seguridad jurídica del marco regulatorio que deben atender los agentes del sector.

La adopción del nuevo marco legal del sector y la adecuación de la regulación a este marco, ha sido la preocupación de fondo que los agentes del sector han plasmado en los comentarios que se recibieron respecto de la propuesta regulatoria publicada, cuyos argumentos se exponen a continuación.

ACIEM: "no considera prudente expedir una resolución de la importancia como la puesta a discusión por la CRT en momentos de un tránsito de legislación. Recomendamos ampliar el periodo de discusión de la nueva reglamentación en materia de redes e interconexión, analizando al menos los siguientes aspectos contenidos en la ley que próximamente será promulgada:

- a. Competencia por infraestructura Vs. competencia por servicios, dado que la nueva ley apunta hacia la implementación de redes propias por parte de los entrantes.
- b. Respeto al principio de la protección a la inversión en las redes que hacen uso del espectro radioeléctrico.
- c. Definición del uso compartido de las redes de televisión cerrada o por suscripción.
- d. Definición de las condiciones en las cuales podrán ser utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, bajo un esquema de costos eficientes.
- e. Definición de las condiciones para ofertas mayoristas y provisión de elementos desagregados de red, previa definición de políticas del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- f. Análisis de la propuesta regulatoria frente al Título V de la nueva ley de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, referente a la interconexión de redes. Especial mención

merece el hecho de que bajo el nuevo régimen legal los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán registrar, dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigencia de la ley, sus Ofertas Básicas de Interconexión, para ser estudiadas por la CRC.

g. Definir las reglas aplicables en materia de interconexión a aquellos operadores o proveedores que decidan mantener sus concesiones, licencias, permisos y autorizaciones hasta por el término de los mismos, en cuyo caso debe respetarse la normatividad legal vigente al momento de su expedición frente a las normas o reglas aplicables a aquellos operadores o proveedores que decidan acogerse al nuevo régimen.

h. Teniendo en cuenta que la nueva ley no hace una derogatoria total del régimen vigente, sino en lo referente a servicios, redes, actividades, proveedores y en lo que resulten contrarios a la nueva ley, recomendamos discutir previamente los aspectos de la normatividad actual que continuaran en vigencia bajo el nuevo régimen legal.

i. En cumplimiento de los principios de neutralidad, promoción de la inversión y uso eficiente de la infraestructura contenidos en la nueva ley, recomendamos analizar hasta qué punto la CRT puede entrar a definir los elementos y componentes del contrato de interconexión, el cual, por principio, se rige por la autonomía en la voluntad de las partes." (SFT)

CCIT: "(...) el supuesto legal de la resolución es el antiguo esquema legal por servicios previsto en el Decreto Ley 1900 de 1990, a propósito del cual se genera el régimen de redes. Si se observa, el artículo 73 del texto de la ley aprobada deroga todo lo relacionado con las redes del anterior régimen legal, lo que significa que el fundamento del proyecto de resolución perderá su vigencia una vez sea sancionada la ley por el Presidente de la República. Por tanto, consideramos que no se puede hablar en este momento de regulación de redes cuando la misma ley de TIC aprobada regula nuevos lineamientos al respecto". (SFT)

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.: "Consideramos que dado que la propuesta regulatoria puesta a consideración se fundamenta en las disposiciones vigentes y está próximo a expedirse una nueva ley que presenta cambios fundamentales, debe efectuarse una revisión cuidadosa de este tema considerando esa nueva situación y la reglamentación que se expida" (SFT)

COMCEL: "Es necesario 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.

Así pues, la CRT previa la expedición de cualquier regulación, debe aclarar 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.

Así mismo y haciendo referencia al tema de cargos de acceso este operador resalta 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. (...)

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." (SFT)

ETB: "(...) con la recientemente aprobada ley de TIC, es necesario revisar de nuevo la totalidad del proyecto regulatorio, que si bien no tendría porque afectar su contenido técnico, si debe

tener en cuenta los principios que dicha ley desarrolla, en especial en relación con la habilitación general, la neutralidad tecnológica, la no discriminación y todo lo relacionado con la solución de controversias, entre otros.

En este sentido, es fundamental tener en cuenta que en virtud de la habilitación general, ahora todos los operadores o proveedores podrán prestar todos los servicios que sean técnicamente factibles y por cualquier medio alámbrico y/o inalámbrico, eliminando del mundo jurídico la definición y tipología de los servicios." (SFT)

TELEFÓNICA COLOMBIA: "Es necesario mencionar que consideramos que no es el momento para dar trámite a este proceso regulatorio, cuando estamos ad portas de la sanción del Proyecto de Ley No. 112/07 Cámara, 340/08 Senado, "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", ya que esta norma modificará sustancialmente el sector de las telecomunicaciones y por lo mismo requiere un juicioso estudio de las medidas que se tomarán por parte de las autoridades como reglamentación de la misma. Es de tener en cuenta que con la Ley de TIC se eliminaría la clasificación de servicios y por lo tanto el régimen de prestación de cada uno." (SFT)

El operador manifiesta que si bien entiende que la CRT de conformidad con las normas reglamentarias (Decreto 2870 de 2007), cuenta con unos términos precisos para adelantar el proyecto regulatorio en cuestión, debe tenerse en cuenta el proyecto de ley que actualmente se encuentra en trámite de sanción presidencial, bajo esta perspectiva y para evitar que una vez se expida la Resolución del caso por parte del Regulador se deba iniciar un nuevo trámite regulatorio para ajustar algunos aspectos de la norma expedida, por lo que sugiere, que el regulador suspenda el trámite del proyecto regulatorio en cuestión, teniendo en cuenta que la ley en comento introduce cambios estructurales al régimen de telecomunicaciones en el país que obligan a replanear algunos aspectos de la propuesta regulatoria. De esta manera el operador solicita que una vez se realice el estudio al interior de la entidad nuevamente se vuelva a abrir la discusión para el público general sobre la propuesta. (SFT)

Es evidente la preocupación respecto de la pertinencia de expedir la regulación general de redes bajo el régimen actual sabiendo que tendría que ser sometida a cambios de fondo con ocasión de la sanción de la Ley de TIC.

- **RECOMENDACIÓN**

A partir de lo expuesto se considera necesario postergar la adopción de la nueva regulación de redes en convergencia, hasta tanto se encuentre en vigencia el nuevo marco legal del sector con ocasión de la sanción de la Ley de TIC de forma tal que sea posible incorporar los nuevos principios y replantear el proyecto con base en las nuevas disposiciones, en particular con el mandato conferido a la Comisión en materia de acceso y uso de redes dispuesto en dicha Ley.

Por lo tanto, la Sesión de Comisión aprobó el aplazamiento de la expedición de la regulación de redes en convergencia, la modificación de los plazos del proyecto al interior de la CRT y, por consiguiente, la modificación de la Agenda Regulatoria 2009, de manera tal que se puedan incorporar los cambios provenientes de la Ley de TIC que será el marco rector del sector para los próximos años. De esta forma los plazos y términos para la expedición del nuevo régimen de redes en convergencia, deben contemplar necesariamente (i) el trámite de sanción presidencial de la Ley de TIC; (ii) la publicación de una nueva propuesta utilizando como insumo los comentarios ya recibidos así como el análisis del contenido de la Ley de TIC y los Decretos reglamentarios que se expidan; (iii) la revisión de los nuevos comentarios como resultado del debate con el sector de la propuesta ajustada y, finalmente, (iv) la expedición de la nueva regulación por parte de la Comisión.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que en la propuesta regulatoria de redes en convergencia publicada para comentarios del sector se incluyeron algunas propuestas de artículos y disposiciones regulatorias surgidas con ocasión del análisis llevado a cabo por la CRT en el marco del proyecto regulatorio denominado "cargos de acceso de telecomunicaciones sociales", que son aplicables en el nuevo marco legal y, por tanto, no requieren del aplazamiento mencionado, razón por la cual se someterá a consideración de la Sesión de Comisión un proyecto de Resolución específico sobre el particular.