

116751000G-0028

Bogotá, 22 de febrero de 2011

Doctor  
**CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ**  
Director Ejecutivo  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
Ciudad

**Asunto:** Comentarios al Documento *“Remuneración de redes en convergencia”*

Estimado Doctor Lizcano:

Una vez más Telefónica manifiesta sus dudas frente a las propuestas contenidas en el Documento de *“Remuneración de redes en convergencia”* publicado el pasado 2 de febrero de 2011, ya que las medidas allí planteadas generan incertidumbre sobre el desarrollo de las redes de nueva generación y sobre las condiciones de remuneración de las redes de comunicaciones y, aumentan los riesgos que enfrentan los operadores con vocación inversora establecidos en Colombia.

Pasamos a explicar las razones que justifican nuestro escepticismo frente a la iniciativa regulatoria, en espera de que contribuyan a fundamentar y ampliar el debate que viene adelantándose desde julio de 2008 sobre el tema.

### ***Diseño de Políticas Públicas para las redes de Nueva Generación-NGN***

En primera instancia, Telefónica no entiende los objetivos que pretende alcanzar la CRC al querer adoptar un nuevo papel en el diseño de políticas públicas. Del documento entendemos que ciertas iniciativas sobrepasan el alcance de la intervención de un Regulador sectorial como la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Vemos esto reflejado en diversos apartes del Documento puesto a consideración del sector. Por ejemplo, en su *“conjunto de estrategias, dentro del contexto regulatorio*

vigente, que brinden soporte y al mismo tiempo señales informativas de la CRC” encontramos que el regulador sectorial pretende:

- i) la “definición una agenda coordinada de política para el despliegue de las redes de acceso de nueva generación”; y,
- ii) la “definición de procedimientos para que las autoridades locales puedan realizar inversiones en redes de acceso de nueva generación, lo que significa una coordinación de políticas públicas.”<sup>1</sup>

También observamos en las páginas 9 y 10 del documento que la CRC estaría definiendo “...metas claras respecto a la adopción de esta tecnología” y, planteando “alternativas para promover la adopción de NGN”.

Observamos que el objetivo planteado se ve enfrentado al límite de competencias constitucionales tanto de los entes territoriales y del regulador, de manera que cada entidad puede obrar según las funciones atribuidas.

En todo caso, estas propuestas realizadas por el Regulador generan incertidumbre frente a la coordinación que ejerce el Gobierno Nacional en el uso de los recursos públicos que se van a destinar al aumento de la conectividad nacional, la participación que tendrán las instituciones locales en el uso de estos recursos y los efectos y responsabilidades que podría tener la colaboración de estas autoridades en la provisión de los servicios de comunicaciones. Más bien entendemos la utilidad de su acción, en la definición de unos principios que garanticen que la financiación pública no altera el escenario competitivo, y que se deja, como lo pretende el Plan Vive Digital el papel del mercado hasta donde sea posible, y el del Estado hasta donde sea necesario.

En este sentido reiteramos lo expresado a la Comisión en agosto de 2010:

“En cualquier economía de mercado la decisión de una firma de sustituir su tecnología de producción obedece a razones de ahorro en costos y de ventajas competitivas derivadas de la ampliación en la oferta de productos. La evaluación del costo de la migración tecnológica y los beneficios potenciales asociados a tal decisión, determina la decisión privada de cada inversionista. En caso de que un país decidiera promover la conversión tecnológica, esta medida debería atender a una política de Estado, que de acuerdo con la experiencia de otros países en la discusión de redes de acceso de nueva generación, usualmente toma la forma de subvenciones públicas para la construcción de infraestructura. En este contexto no se entiende por qué la Comisión plantea que su papel puede ser el de promotora de la conversión, cuando el Regulador sectorial se

<sup>1</sup> Páginas 26 y 27 del Documento “Remuneración de Redes en Convergencia”. CRC 2011.

enfoca esencialmente en la promoción de la competencia y en la implementación de medidas para contrarrestar el efecto de fallas de mercado.

En materia de regulación de redes, las funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones establecidas en la Ley 1341 de 2009 son amplias y diversas. En cuanto a redes, a la CRC le competen la interconexión, las condiciones de acceso y uso de la red, la remuneración de estos activos, la fijación de parámetros de calidad, y la determinación de estándares y certificados de homologación internacional y nacional de equipos, terminales, bienes y otros elementos técnicos indispensables para el establecimiento de redes y la prestación de servicios en el país. Por lo anterior, para Telefónica Colombia no es claro por qué la CRC interpreta que su papel se extiende a la promoción de la migración tecnológica ni a la definición de cronogramas para su adopción.”

La iniciativa regulatoria sometida a consulta, a pesar de no hacer explícito el alcance de algunas medidas, genera preocupación sobre el desarrollo del sector, y en el corto plazo agrega incertidumbre a la iniciativa de despliegue de fibra óptica del Plan Vive Digital. Si bien la Comisión no precisa si el documento se refiere a NGAs o a NGNs, en cualquiera de los casos, se anticipa la implementación de una regulación que pone en duda la participación de inversionistas públicos y privados en el proceso licitatorio de fibra óptica.

Como bien lo conoce la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Gobierno ha dispuesto un presupuesto de US\$200 millones para financiar el despliegue de una red de fibra óptica para el transporte de datos, con el objetivo de ampliar la cobertura a por lo menos 700 municipios del país. Adicionalmente, es del interés del Ministerio de TIC que esta infraestructura financiada tenga obligación de acceso a precios regulados.

El Ministerio de TIC especificó en el Documento Técnico Preliminar publicado para consulta el 24 de enero de 2011, que la infraestructura de fibra óptica financiada *“deberá cumplir con las recomendaciones internacionales en la materia, así como todas las regulaciones y normatividad aplicable.”* Este anuncio convierte en indispensable para la valoración del proyecto contar con un panorama regulatorio estable, predecible y transparente; situación que de ninguna manera plantea la Comisión en esta consulta pues propone modificar aspectos trascendentales del negocio portador como el número de nodos de interconexión, la modificación del esquema de remuneración de la interconexión de redes y el cronograma de migración tecnológica.

Adicionalmente, la Comisión debe tener en cuenta que la financiación estatal de la red de transporte de fibra óptica del Plan Vive Digital sólo cubre los costos de inversión en redes, correspondiéndole al operador elegido en la licitación cubrir los

gastos asociados a la administración, operación, mantenimiento y reposición de los activos. Esta situación hace que la valoración del riesgo de mercado de este negocio se convierta en un elemento crucial en la evaluación del caso de negocio, y que por lo tanto, modificaciones drásticas al régimen regulatorio vigente impriman mayor incertidumbre a esta valoración. De otra manera, se esperaría que el proyecto de fibra asuma que el Estado asegure por una parte el riesgo regulatorio para el desarrollo del proyecto de fibra óptica y, de otro lado, la competitividad del negocio portador.

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 conversión de las redes actuales a tecnologías de nueva generación significa para los operadores de telecomunicaciones una restricción a la gestión del negocio. En primer lugar, deja en manos del regulador sectorial y no del mercado, el cronograma de actualización tecnológica de la red. A su vez, esta definición regulada del ritmo de inversión tiene un impacto considerable sobre los ingresos de interconexión del mercado por cuenta del recálculo de los cargos de acceso, por la implementación del esquema B&K, o por la utilización de un modelo LRIC puro. 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.

Finalmente, no se entiende que el regulador sectorial defina dentro de su conjunto de estrategias la “liberación de espectro para favorecer el despliegue de redes de banda ancha”, máxime cuando la entidad competente para estos asuntos ya tiene un proyecto al respecto, como el mismo documento de la CRC lo señala.

### ***Uso de experiencias Internacionales ajenas a la realidad colombiana***

En el Documento publicado por la CRC se describen algunas acciones regulatorias sobre las redes de NGN que han desarrollado países como Alemania, Francia y Reino Unido.

La CRC sintetiza la experiencia de países con fuerte protección del Estado a sus empresas de comunicaciones, como es el caso de Alemania, con elevadas subvenciones públicas para el despliegue de redes de NGN como ocurre en Francia e Inglaterra, o competencia intensa entre infraestructuras como es el caso de Holanda; casos que difícilmente se comparan con la realidad colombiana.

En el caso de Alemania el documento detalla el avance del despliegue de la fibra óptica que ha realizado Deutsche Telecom-DT en las principales ciudades alemanas y las presiones regulatorias que tiene esta empresa para diseñar mecanismos que permitan el acceso a su infraestructura de fibra óptica por parte de otras empresas.

Sin embargo, la CRC no tuvo en cuenta el importante papel que viene desempeñado el Gobierno Federal Alemán en la promoción y aumento de la cobertura de la fibra al hogar. De acuerdo con las metas incluidas en la Estrategia de Banda Ancha definida por el Gobierno Federal se estima alcanzar una cobertura mayor al 75% de los hogares alemanes con velocidades superiores a 50 MB en el 2014<sup>2</sup>. Esta estrategia implica el aporte anual del Gobierno Federal de más de 60 millones de euros en fondos de participación pública-privada, estímulos tributarios y participación activa de recursos proveniente de los municipios y de los estados federados. Lo anterior se complementa con las importantes inversiones que realiza DT de la cual el Estado Alemán es un socio importante y ejerce una influencia notoria en la decisión sobre las inversiones futuras de la compañía.

En síntesis, en el caso alemán existe una fuerte protección del Estado sobre la compañía nacional, (DT), inversiones públicas considerables en fondos dirigidos al desarrollo de redes de NGN y protección estatal a las infraestructuras de las empresas. Estas particularidades al parecer no fueron analizadas suficientemente por la CRC, al limitarse a describir algunas normas sobre acceso a redes de fibra óptica desconociendo el entorno normativo y de operación, y sobretodo el importante papel del Estado alemán en la estrategia de masificación de banda ancha, roles que no tiene el Estado Colombiano, excepto en el compromiso de masificación que sólo con el Plan Vive Digital viene a materializarse.

De manera similar al caso alemán la CRC describe las obligaciones que impuso el Estado francés sobre *France Telecom- FT* en lo que se refiere al acceso de los ductos, el despliegue de fibra óptica al interior de los edificios y la facilitación del despliegue de esta fibra por parte de las autoridades municipales.

Nuevamente Telefónica, revisó el alcance de las políticas públicas francesas sobre el despliegue de redes de nueva generación y encontró que en la Consulta Pública realizada por la Agencia de Regulación Francesa (ARCEP) en febrero de 2010<sup>3</sup>, se planteo desarrollar proyectos de alta velocidad con presupuestos público-privados estimados en más de 2000 millones de euros, sujetos a condiciones previamente definidas por la ARCEP tales como: i) la apertura de redes de manera pasiva y tecnológicamente neutral, ii) la compartición de infraestructura a terceros, y iii) la revisión previa del Regulador de las zonas geográficas en donde se prevea la instalación de nuevas redes.

<sup>2</sup> Fuente: The Federal Government's Broadband Strategy ([www.bmwi.de](http://www.bmwi.de)) 2009

<sup>3</sup> Fuente: [www.arcep.fr](http://www.arcep.fr)

Se destaca de la experiencia francesa la activa participación de recursos públicos en proyectos de redes de alta velocidad que superan los 700 millones de euros en los últimos cinco años y la importancia que tiene las políticas públicas de enfocar el desarrollo de las redes de NGN hacia zonas rurales.

De esta forma, el estudio de la experiencia francesa no puede limitarse a la descripción de las normas tendientes a obligar el acceso a otras redes, sin abarcar también el contexto en el que estas medidas se producen y que corresponde a uno de protagonismo del gobierno francés en el diseño de políticas orientadas a la promoción de las redes de NGN.

Otro país citado por la CRC es el Reino Unido, que en muchas ocasiones se constituye en un referente internacional debido a la importancia que le ha dado el Estado Británico a la regulación en el campo de los servicios públicos.

Al revisar las experiencia británica y contrastarla con el análisis de la CRC, no comprendemos los motivos que tiene la Comisión para no incluir el papel activo que tiene el Estado Británico en el diseño de políticas públicas orientadas a incrementar la cobertura de las redes NGN.

La estrategia de conectividad denominada "*Digital Britain*"<sup>4</sup> estimó a junio de 2009 una participación pública de 200 millones de libras esterlinas para la provisión del servicio universal de 2Mbps. En el marco de la mencionada estrategia, el gobierno británico propuso crear un Fondo (*Next Generation Fund*) administrado por Ofcom cuyas fuentes de recursos vendrían de los usuarios de telefonía fija y en donde se planea recaudar más de £1.000 millones para proyectos de despliegue de fibra al hogar.

Estas iniciativas que reflejan la activa participación estatal en el desarrollo de las redes de nueva generación no fueron incluidas en el Documento publicado por la CRC; y por el contrario la Comisión se limita a analizar exclusivamente las otras actividades regulatorias que ha llevado a cabo Ofcom, sin considerar que estas intervenciones regulatorias surgen de una activa política pública orientada a masificar el acceso de redes NGN en los hogares británicos.

De lo anterior puede verse que las medidas regulatorias aplicables a redes de nueva generación han surgido para complementar el activo papel estatal en la subvención de estas infraestructuras, asumiendo casi la totalidad del riesgo que implica tal migración tecnológica. En este contexto se entiende que para sacar el mayor provecho de los recursos públicos destinados a tal actualización de las redes de telecomunicaciones, los reguladores diseñen medidas orientadas a salvaguardar el acceso en las mejores condiciones a estas redes.

<sup>4</sup> Digital Britain Final Report. Department for Culture, Media and Sport and Department for Business, Innovation and Skills June 2009.

Otro aspecto que amerita la revisión de la Comisión en el uso de las experiencias internacionales es el que se refiere al diseño institucional que tiene los reguladores en cada país, frente a las competencias legales de la CRC.

Por ejemplo, tanto en Francia en el Reino Unido, el papel del Regulador incluye funciones que superan a las de la Comisión de Regulación de Comunicaciones en cuanto al diseño de políticas públicas, la administración del espectro o la administración de fondos de servicio universal, como ya de detalló para el caso británico.

Asimismo, la Comisión Europea ejerce el control ejecutivo sobre las disposiciones comunitarias y como tal el ámbito de sus recomendaciones abarca el diseño de políticas públicas y regulatorias que deben ser aplicables en los países de la Unión Europea.

En este contexto, resulta confuso para Telefónica que la CRC considere oportuno replicar en Colombia algunas medidas regulatorias diseñadas por ciertos reguladores europeos, que tienen funciones diferentes a las de la Comisión.

### ***Cronograma de migración de las redes de NGN***

Nuevamente, Telefónica reitera lo que manifestó en anteriores oportunidades sobre la inconveniencia que el Regulador diseñe un cronograma para que se efectúe una migración tecnológica, como la prevista hacia las redes de NGN.

Tal como se lo manifestamos a la CRC desde el año 2008, en las discusiones que ha participado Telefónica no ha encontrado que el Regulador del mercado adopte el rol de promotor de la sustitución tecnológica y menos aún determinar un cronograma de adopción de nuevas tecnologías.

En el marco del proyecto de convergencia de redes, Telefónica Colombia envió a la CRC una serie de observaciones alusivas a la importancia de evitar la adopción de determinada tecnología o cambio tecnológico a través de una directriz regulatoria, debido a que este tipo de intervenciones genera efectos nocivos sobre la competencia, la neutralidad tecnológica y el mismo avance de la infraestructura en el largo plazo. En la misma comunicación, Telefónica subrayó 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 nueva generación, 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. Como se consignó anteriormente justamente este escenario de valoración social es el que ha motivado a países 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 NGN.

De otra parte, Telefónica entendió que la CRC establecería una nueva intervención en la remuneración de redes una vez se finalizaran los respectivos estudios de competencia y de mercados relevantes previstos por la misma Comisión en la resolución 2058 de 2009, y se detectaran suficientemente las respectivas fallas de mercado que ameriten o no la intervención regulatoria.

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 y enfocar la acción regulatoria solamente en aquellos casos donde se presenten fallas de mercado o en los casos en donde una regulación ex post resulte inadecuada.

### ***Consideraciones Técnicas del Documento “Remuneración de Redes en Convergencia”***

Telefónica considera fundamental realizar algunas precisiones frente a los análisis que plantea la CRC en este documento desde la perspectiva de ingeniería de redes.

En primer lugar, rechazamos enfáticamente la supuesta “*tendencia en la adopción de NGN a disminuir la cantidad de nodos de interconexión*”, así como la “*alternativa de limitar el número de nodos de interconexión...*”, que plantea la CRC en las páginas 9 y 10 de su documento.

No encontramos en este documento, ni en los anteriores que ha publicado la CRC sobre el tema, evidencia que justifique tal afirmación. El Grupo de Reguladores Europeos, en el mismo estudio que cita la CRC, es claro al afirmar que no existe una base empírica suficientemente amplia para extraer conclusiones respecto del número de nodos necesarios para la interconexión en cada nivel jerárquico de las



NGN<sup>5</sup>. De hecho, el ERG va más allá al afirmar que se debe usar el máximo número eficiente de puntos de interconexión para aplicar la menor tasa de terminación<sup>6</sup>.

En segundo lugar, no compartimos la afirmación de la Comisión en el sentido que

*“en las redes tradicionales de voz los cargos de interconexión están directamente relacionados con la duración de la sesión de comunicaciones (por ejemplo, la duración de la llamada). En las redes de Internet tradicionales, la tarificación de la interconexión se hace según la cantidad de información intercambiada, ya que resulta para ellas imposible identificar la sesión a la cual pertenece cada paquete transmitido.”<sup>7</sup> (el subrayado es nuestro)*

La tecnología IP permite diferenciar y administrar el tráfico cursado por la red, con el objeto de garantizar un ancho de banda, un retardo y una pérdida de paquetes que garanticen la calidad, por ejemplo, de los servicios de voz. En transmisiones sincrónicas de datos para servicios como los de voz o video, es crítica la secuencia exacta en la que se transmiten los paquetes, por lo que éstos deben identificarse en toda la ruta de transmisión, e inclusive, pueden ser objeto de priorización o filtro por el administrador de la misma. Así mismo, es factible identificar el comienzo y fin de la sesión con el objetivo de realizar una tarificación adecuada. De hecho, la UIT en su recomendación UIT-T D.271 (04/2008) define el tiempo como una de las unidades de tasación posibles en redes basadas en el protocolo Internet (IP).

La misma Comisión ratifica lo anterior al manifestar que

*“La interconexión NGN cuenta con atributos de inteligencia que permiten asignar a cada paquete una senda de transmisión optimizada”<sup>8</sup>.*

Esta facilidad se utiliza en las ofertas comerciales actuales de Telefónica en Colombia para dar acceso a cierto tipo de aplicaciones, protocolos o contenidos en los diferentes paquetes de navegación que solicitan los usuarios. Esta clase de diferenciación favorece tanto al operador, al optimizar el uso del recurso de

<sup>5</sup> “The number of network nodes/Pol at each hierarchy level for NGN is not yet decided upon (or relevant information is not available) in most countries. The empirical basis is not broad enough to derive substantial conclusions, as the sample is too small to derive stable relationships between the number of nodes at different hierarchy level”. ERG Common Statement on Regulatory Principles of IP-IC/NGN Core - A work program towards a Common Position, 2008.

<sup>6</sup> “ERG considers that the maximum efficient number of Pol offered in NGNs should be used for applying the lowest interconnection rate accordingly, even in case where not all of these points are physically offered for interconnection”. ERG Common Statement on Regulatory Principles of IP-IC/NGN Core - A work program towards a Common Position, 2008.

<sup>7</sup> Remuneración de redes en convergencia, CRC 2011, página 25

<sup>8</sup> Ibídem

transmisión internacional; como al usuario, quien obtiene paquetes diferenciados dependiendo de sus necesidades a precios más favorables<sup>9</sup>.

En tercer lugar, no compartimos que la CRC plantee como alternativa, ni que concluya, que se requiera *“el establecimiento de obligaciones asociadas a la migración de los nodos de interconexión a tecnología NGN ... definiendo plazos para el efecto”*.

La Recomendación UIT-T Y.2001 identifica que dentro de las características que deben tener las NGN están<sup>10</sup>:

- *el interfuncionamiento con redes tradicionales a través de interfaces abiertas.*
- *la percepción por el usuario de características unificadas para el mismo servicio.*
- *la independencia de las funciones relativas al servicio con respecto a las tecnologías de transporte subyacentes.*

También establece que:

*“La NGN permite el provisionamiento de servicios existentes y de servicios nuevos independientemente de la red y del tipo de acceso utilizado”*. (UIT-T Y2.001, capítulo 7);

Y prevé un funcionamiento paralelo de diferentes tecnologías:

*“El interfuncionamiento entre la NGN de diferentes operadores y entre la NGN y redes existentes, tales como RTPC, RDSI y GSM, se provee por medio de pasarelas”*. (UIT-T Y2.001, capítulo 7)

De lo anterior puede evidenciarse que la situación que pretende garantizar la UIT en su recomendación no es la promoción de la migración hacia una nueva tecnología, sino la continuidad de los servicios durante el inevitable período de transición en el que coexistirán las redes existentes con las redes de nueva generación.

Por otra parte, preocupa que cuando se anuncia que a corto plazo se flexibilicen los esquemas de interconexión, se entienda -que, por ejemplo, se pueda cursar tráfico de voz con tratamiento distinto en cuanto a la remuneración, debido a la calidad ofrecida, esto es, si es IP o si es red tradicional. Esta situación nos llevaría a una regulación por tecnología empleada, sin considerar si se trata de servicios prestados sobre diferentes tecnologías pero sustitutos o con la posibilidad de atender las mismas necesidades de los clientes.

Lo anterior frente a lo previsto en la Ley 1341 podría estar en contravía, si se entiende que con una política regulatoria que defina tratamientos diferenciales por

<sup>9</sup> Para más información de los paquetes de Internet ofrecidos por Movistar, acceder a la dirección <http://www.movistar.com.co/internet-movil-movistar/>.

<sup>10</sup> UIT-T Y.2001, numeral 6 Características fundamentales de la NGN

tipos de red, se estaría contraviniendo principios como el de neutralidad tecnológica y el de leal competencia. Se debe tener en cuenta que el incentivo del Estado a la leal competencia es un lineamiento de intervención previsto en la Ley y un criterio de interpretación de la misma.

Adicionalmente un tratamiento diferencial en cargos de acceso por tecnología no respetaría el principio de trato no discriminatorio previsto en el artículo 2 numeral 1 de la Ley 1341

### ***Modificación del esquema de Interconexión***

Telefónica Colombia no comprende los objetivos regulatorios que pretende alcanzar la CRC al formular la nueva propuesta sobre la remuneración de redes cuando no se han desarrollado los suficientes estudios técnicos y económicos que así lo justifiquen, más aún cuando de por medio se encuentra el incentivo a invertir en una migración tecnológica que requiere cuantiosas inversiones en un entorno de incertidumbre sobre la velocidad de respuesta de la demanda.

Para Telefónica no es comprensible que la CRC proponga una serie de cambios fundamentales al esquema de interconexión y que justifique estas modificaciones en un estudio realizado por un consultor (Solano 2009)<sup>11</sup> cuyo contenido, supuestos y conclusiones no han sido dados a conocer al sector. Para tal efecto, Telefónica Colombia en uso del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y el de petición de información previsto en el artículo 10 del C.C.A., respetuosamente solicita a la CRC que publique el Documento "*Estrategias que Faciliten la Transición Efectiva y Oportuna de las Redes Tradicionales a Redes de Nueva Generación (NGN), Buscando dar Continuidad a los Programas de Acceso y Servicio Universal que Promueven la Cobertura Nacional de los Servicios de Telecomunicaciones*", elaborado por el consultor Alberto Solano o que en su defecto suministre una copia a nuestra costa.

De otra parte, consideramos que la CRC desconoce la necesidad de desarrollar un estudio que permita detectar las fallas de mercado que ameriten una modificación del actual régimen de interconexión. De nuevo, el mismo documento del ERG citado por la Comisión establece que cualquier cambio al marco regulatorio por parte de las agencias nacionales debe estar basado en evidencia contundente; deber ser aplicado al respectivo mercado susceptible de regulación ex ante cuando exista poder significativo de mercado; y, deber ser apropiado, proporcionado y debe tener relación con la naturaleza del problema identificado<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Consultoría - Estrategias que Faciliten la Transición Efectiva y Oportuna de las Redes Tradicionales a Redes de Nueva Generación (NGN), Buscando dar Continuidad a los Programas de Acceso y Servicio Universal que Promueven la Cobertura Nacional de los Servicios de Telecomunicaciones-. Fuente CRC.

<sup>12</sup> The provisions of the Regulatory Framework – such as the market analysis procedure - require that regulatory actions taken by NRAs are clearly evidence based. In case SMP has been found in a market susceptible to ex-ante

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?*
- *¿Cuáles son los problemas de índole técnico, económico y financiero que tiene el régimen de interconexión vigente y que ameritan que se modifique de acuerdo con el cronograma planteado?*
- *¿Cuales han sido los conflictos presentados entre proveedores de comunicaciones convergentes y no convergentes, que ameriten una revisión del esquema de remuneración de la interconexión.*
- *¿Si se han presentado dichos conflictos cuales fueron las condiciones técnicas o económicas de los mismos que justifique una intervención de la Comisión en las condiciones de remuneración de redes?*

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 permiten al Regulador soportar que el esquema de precios más eficiente que debe regir la remuneración de las redes de nueva generación es el propuesto en el Documento "Redes de Convergencia".

Así mismo, respetuosamente solicitamos a la Comisión que especifique:

- En qué documento o estudio se basa para afirmar lo que *"la tendencia en la adopción de NGN es a disminuir la cantidad de nodos de interconexión"* (Página 9)
- A qué se refiere la Comisión con el término "redes de Internet tradicionales", cuando afirma (Página 25) que *"en las redes de Internet tradicionales, la tarificación de la interconexión se hace según la cantidad de información intercambiada, ya que resulta para ellas imposible identificar la sesión a la cual pertenece cada paquete transmitido"*

## **Respuestas al Cuestionario Propuesto**

regulation, regulatory obligations imposed must be appropriate and proportionate in relation to the nature of the problem identified.

1. *En cuanto al Regulatory Roadmapping, ¿considera que las actividades regulatorias propuestas en el corto, mediano y largo plazo, permitirán la migración a redes NGN en nuestro país? Qué otras actividades considera que la guía propuesta debe contener?*

Tal como lo indicamos con anterioridad el papel del Regulador no es el de promotor de cambios tecnológicos, o el de garante de la implementación de cronogramas de migración a nuevas tecnologías. En tal sentido, teniendo en cuenta las condiciones actuales del mercado colombiano no vemos oportuno diseñar una "guía regulatoria" que determine decisiones financieras, técnicas y económicas relacionadas con la ampliación o conversión de redes, consideraciones que son propias de la órbita privada. En su lugar consideramos que el papel del Estado en este tipo de decisiones tiene que ver con las políticas públicas y objetivos que se trace en relación con el sector.

2. *¿Cree que es factible la aplicación de un modelo único de remuneración de redes NGN, diferenciado por niveles de calidad? ¿Qué características debería considerar la aplicación de dicho modelo? Qué dificultades se podrían dar a la hora de la aplicación de dicho mecanismo?*

La calidad del servicio y de la interconexión ya está contemplada en la regulación vigente y no deberían modificarse por el cambio de la tecnología.

En todo caso, consideramos que de definirse un nuevo modelo, éste no puede llegar a generar tratos discriminatorios ni asimetrías en función del tipo de tecnología que a su vez genere niveles de calidad distintos, pues la regulación y en particular, el modelo de cargos de acceso tiene que reconocer la neutralidad tecnológica y asegurar que exista promoción de la competencia, sin generar ventajas a proveedores que compitiendo en el mismo mercado empleen tecnologías distintas.

En cuanto a la remuneración de las redes, Telefónica solicita a la CRC que se enfoque en justificar qué problemas han surgido con las reglas existentes y por qué se amerita una redefinición del esquema de remuneración vigente.

Telefónica reitera las observaciones realizadas en agosto de 2010 y considera que las condiciones regulatorias vigentes, salvo el cargo de terminación en las redes móviles, han permitido el desarrollo e incluso la migración de las redes existentes, así como la prestación de servicios en un entorno convergente y competitivo.

3. *¿Cómo debería llevarse a cabo la interconexión de nuevos proveedores de redes y servicios que utilizan tecnología de conmutación de paquetes (IP) con las*

*redes tradicionales establecidas en Colombia? Qué responsabilidades recaen en cada uno de los Proveedores involucrados?*

Telefónica prefiere pronunciarse sobre estos aspectos cuando se conozcan los documentos que consignan los impedimentos técnicos actuales que a juicio de la Comisión impiden el desarrollo de las redes de NGN.

4. *¿Cómo considera que se deben remunerar las interconexiones entre las redes tradicionales que coexisten con redes NGN?*

No se considera pertinente que el Regulador proponga nuevos esquemas de remuneración de redes cuando el reemplazo de esta infraestructura apenas esta siendo efectuado por los proveedores de comunicaciones.

5. *¿Considera que debe fijarse un periodo regulatorio para decisiones regulatorias en materia de Redes de Nueva Generación? De ser así, cuál sería el tiempo de duración de dicho periodo?*

Para garantizar que la migración a las redes de nueva generación sigue los criterios de eficiencia, el Regulador debería abstenerse de modificar las condiciones actuales del mercado y las señales de precios vigentes, excepto en el mercado móvil donde la Comisión en sus diferentes documentos ya ha demostrado suficientemente la necesidad de intervenir a nivel mayorista el cargo de acceso

Para Telefónica es oportuno recalcar que al mantener la señal de precios se garantiza a cada operador que sus decisiones de inversión obedecen al reemplazo de su tecnología actual por una más eficiente, en la medida que la demanda así lo requiera.

6. *¿Considera pertinente la conformación del "Grupo de Industria" ? De ser así, ¿Qué criterios se tendrían en cuenta para la conformación del mismo, tales como número de participantes y proceso de selección de los mismos? ¿Cuáles serían sus funciones?*


Compartimos la necesidad de involucrar a la industria en la implementación todo proyecto que involucre un elevado conocimiento técnico y operativo, como por ejemplo ocurre con la portabilidad numérica. Sin embargo, como se ha venido manifestando, la renovación de la infraestructura y en general la planeación de nuevas redes hace parte de la órbita privada de cada operador. En tal sentido consideramos que buena parte de la información relativa a la migración tecnológica de las redes, constituye un factor estratégico para cualquier operador del sector de telecomunicaciones y por tanto no podría ser compartida con los competidores.

En conclusión, para Telefónica el alcance de la propuesta regulatoria sobrepasa el nivel de análisis y justificación de intervención que, por lo menos ha sido dado a conocer al sector por parte del Regulador. Ante tal escenario, nuestra valoración de la propuesta regulatoria resulta preocupante, pues plantea un esquema de elevada incertidumbre sobre el entorno regulatorio que enfrentarán los operadores debido a la definición centralizada de las condiciones que regirían la migración a redes de nueva generación.

Por lo anterior esperamos que la Comisión haga explícitas sus motivaciones y objetivos regulatorios que, más allá de las recomendaciones de política de telecomunicaciones que quiera efectuar a las entidades competentes, puedan afectar las decisiones de los inversores en el sector de TIC. Telefónica no sólo está dispuesta sino también muy interesada en participar en esta discusión.

Atentamente,

  
**FABIAN ANDRÉS HERNÁNDEZ RAMÍREZ**  
Vicepresidente Jurídico

CRC	
Radicación:	 * 2 0 1 1 3 0 6 7 2 *
Fecha:	2011/02/23 10:39:41 A.M.
Remite:	TELEFONICA
Anexos:	
Asunto:	COMENTARIOS AL DOCUMENTO "RENUMERACION DE REDES EN CONVERGENCIA"