

116751100G - 0138

Bogotá, 11 de junio de 2021

DOCTOR

SERGIO MARTÍNEZ MEDINA

DIRECTOR EJECUTIVO

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

CALLE 59A BIS No. 5-53

Asunto: Comentarios proyecto de Resolución *"Por la cual se modifican algunas disposiciones referidas al acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones contenidas en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones"*

Respetado doctor Martínez,

Desde TELEFONICA consideramos que el proyecto regulatorio del asunto es muy relevante para la revisión de las reglas existentes en materia de acceso, uso e interconexión. Esperamos que los nuevos procedimientos resulten útiles y respondan a los desarrollos tecnológicos actuales y a la dinámica de los mercados, para lo cual realizamos los siguientes comentarios con el propósito de contribuir a los objetivos del proyecto.

En primer lugar, consideramos que para tener un panorama completo de los posibles cambios y su impacto en el sector, resulta necesario que la Comisión revise las reglas de interconexión, objeto de esta consulta, de forma conjunta con los precios de las interconexiones, y así unifique esta iniciativa con los proyectos de la Revisión Mayorista de Voz Móvil, de la que planea publicar una propuesta al 4Q de este año, y de Revisión Mayorista de Voz Fija, que tiene proyectada propuesta para el 2Q de 2022. Una vez más llamamos la atención sobre el elevado nivel de los cargos de acceso en redes fijas y móviles en comparación con los valores internacionales de referencia.

En adición, solicitamos muy respetuosamente a la Comisión que este y todos los cambios regulatorios que involucren nuevas inversiones y gastos, entren en vigencia en su totalidad, al año siguiente de su discusión, por la necesidad de incorporar los ajustes en los presupuestos de cada empresa, que se terminan de confeccionar en el último trimestre del año, y por la necesidad de contar con un plazo razonable de ejecución, máxime en consideración a las condiciones sanitarias y de orden público por las que atraviesa el país.

Si bien reconocemos la importancia de incentivar los desarrollos tecnológicos para que las relaciones de interconexión evolucionen con los comportamientos de consumo de los usuarios y los avances en la prestación de servicios. En tal sentido, la CRC debe impulsar la interconexión IP para las ampliaciones que se vayan dando, de manera gradual en los próximos dos a tres años, considerando los esfuerzos de planeación e inversiones requeridos.

De otra parte, los ajustes al régimen de interconexión deben contemplar la situación de dominancia de CLARO en los servicios móviles, por lo que TELEFONICA considera fundamental que se reconozcan los impactos de dicha dominancia que se ha venido trasladando a los mercados fijos mediante ofertas convergentes de servicio, y a mercados mayoristas mediante las rentas derivadas de suposición en el mercado móvil para el despliegue de redes.

A continuación, realizamos comentarios respecto de artículos puntuales de la propuesta regulatoria:

Art. 2. Costos de Interconexión. En este artículo el proyecto establece una nueva forma de distribución de los costos en la interconexión directa, a falta de acuerdo. Desde TELEFONICA consideramos que no hay razonabilidad en basarse únicamente en la condición de unidireccionalidad para establecer que cada proveedor deba ser responsable de los enlaces, pues la unidireccionalidad o bidireccionalidad es un tema técnico independiente de la forma de asumir los costos de interconexión, la cual tiene como criterio el que los proveedores interconectados se benefician de la operación, uno de ellos cobrando el servicio a sus usuarios y el otro cobrando los cargos de acceso al proveedor que solicita la interconexión, derechos de los proveedores que son independientes de si la interconexión es unidireccional o bidireccional. Además, esta regla generaría inconsistencias con un operador de Larga Distancia Internacional, que es responsable del servicio en ambos sentidos de las llamadas.

Por otro lado, en el documento soporte la comisión indica que el problema identificado respecto de la configuración de enlaces señala *“la existencia de elevados costos de transacción asociados al dimensionamiento conjunto de las redes”*, y que *“...A través de las entrevistas realizadas a lo largo del presente proyecto regulatorio, diferentes actores del sector adujeron la existencia de elevados costos de transacción relativos al dimensionamiento conjunto de la interconexión”* todo lo cual llevó a la comisión a determinar que la mejor alternativa era la plasmada en el proyecto, sin embargo no se encuentra evidencia y suficiente soporte que permita identificar efectivamente los elevados costos de transacción que tuvieron un peso muy importante en el análisis multicriterio realizado por la CRC.

En este sentido, consideramos que dichos costos, tomados a partir de afirmaciones, resultan insuficientes para determinar que ante la falta de acuerdo entre las partes, la medida más adecuada sea que las interconexiones deban realizarse a través de una configuración unidireccional de enlaces, ante una supuesta *“incidencia en la disminución de costos de transacción de los PRST, así como en la calidad de los servicios prestados a los usuarios, y en la simetría de la negociación contractual”*, respecto de lo cual, consideramos respetuosamente no se tiene el suficiente soporte a través del análisis multicriterio elaborado a base de supuestos.

Por otro lado, respecto de los costos de transacción de los PRST el documento soporte señala que: *“...al encontrar que el dimensionamiento eficiente del tráfico ha presentado inconvenientes en la negociación, este subcriterio debe ser entendido en la forma en que la alternativa ayuda a disminuir, empeora o es indiferente frente a los costos de transacción que se producen al dimensionar eficientemente el tráfico, incluyendo la facilidad que significan los enlaces unidireccionales para la disminución de estos costos, en la medida en que cada parte sería autónoma en la definición y asunción de costos de cada enlace de interconexión activado. A partir de las anteriores consideraciones, la alternativa que se ve más favorecida es la de unidireccionalidad de los enlaces con un 73%, seguida por el Statu Quo con el 16.5% y por último la bidireccionalidad de los enlaces con el porcentaje restante.”*

Consideramos que este análisis es contradictorio con el sentido mismo de la interconexión en tanto los operadores se benefician a través de los respectivos cargos de acceso y la tarifa final al usuario, con independencia de si la interconexión es bidireccional o unidireccional, razón por la cual se definió claramente que los costos se asumen en forma conjunta y por partes iguales, lo cual no debería generar dudas e interpretaciones distintas que aumenten estos costos de transacción y por lo tanto el statu quo debería tener una ponderación distinta si se atuviera al sentido gramatical y literal de la norma sin buscar interpretaciones en aspectos técnicos de la unidireccionalidad y bidireccionalidad cuando no hay lugar a ello.

Aunado a lo anterior, la Comisión establece en el documento soporte que respecto del subcriterio de *“Simetría en el poder de negociación contractual”* establece que ***se encontró que establecer una norma supletiva a la voluntad de las partes, disminuye la asimetría en el poder negociación, pues ante la falta de acuerdo se generaría una consecuencia jurídica frente a esa condición específica en que se desarrollan las interconexiones. Así entonces, el Statu Quo fue la alternativa con peor desempeño con un 10.2%, mientras las dos alternativas restantes obtuvieron 44.9% cada una.”*** (NFT)

En este punto es necesario señalar que esta valoración del subcriterio, parte de una interpretación, a nuestro juicio errada y contraria a la regulación vigente, según la cual, no existe una norma supletiva a la voluntad de las partes, y por lo tanto, la alternativa peor calificada fue el statu quo.

Por lo tanto, es necesario señalar en este punto que la valoración realizada del subcriterio carece de objetividad, pues parte de una interpretación que supone la inexistencia de una regla supletiva a la voluntad de las partes (en nuestro concepto clara) cuando ello no corresponde a lo establecido en la norma actual (stato quo). Esta interpretación propia de la Comisión, no puede considerarse objetiva y parte de una condición que no es cierta, y por lo tanto su resultado resulta al menos cuestionable.

Art. 3. Modifica las características de los nodos de interconexión. Este artículo señala que se deben relacionar en la OBI aprobada por la CRC y corresponder a nodos de conmutación digital, que tengan la capacidad para manejar todos los protocolos de señalización. Esto será exigible para el registro de nuevos nodos o cuando suceda la reposición o actualización de los existentes. Vemos que esta disposición lleva el camino correcto, pues da la señal apropiada de modernización tecnológica y recoge bien la necesidad de contar con un periodo de transición que permita tener la planificación y la certeza que las inversiones de esta magnitud requieren.

Art. 4. Nodos de Interconexión. Cualquier nodo de los aprobados en la OBI deberá estar en capacidad de soportar interconexiones en el ámbito de cobertura del PRST, y que, para su aprobación, no será posible segmentar la red en áreas de cobertura, lo que implica que cualquier nodo debe soportar interconexiones en la cobertura total del operador.

En relación con este artículo es necesario señalar que TELEFÓNICA opera una red fija dispersa, el esquema planteado generaría un impacto muy negativo pues obliga a los nodos a analizar numeración para tomar las decisiones de enrutamiento y distribuir los tráficos que no son de la misma zona sin ningún tipo de remuneración, razón por la cual solicitamos respetuosamente su eliminación y/o medición del impacto de la propuesta, en tanto el documento soporte no realiza un análisis de impacto en relación con la inclusión de esta modificación. En todo caso de permitirse la interconexión en un solo nodo, la CRC debe fijar un valor de dispersión para no violar el principio que establece la regla que cualquier uso de instalación esencial se debe pagar a costos eficientes y de incentivos adecuados a la inversión, según lo obliga el numeral 11 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Por otro lado, la regulación asume una estructura de red homogénea para todos los PRST, y para el caso de TELEFONICA la modificación propuesta tendría un impacto muy negativo en la medida que tendríamos que realizar desarrollo y hacer inversiones significativas que no se compadecen con el plan de modernización que se viene ejecutando en consideración a las condiciones del mercado de las redes fijas, y su nivel de uso, entre otros aspectos, con lo cual, de manera adicional, se desvirtúa la realidad de las redes sobre las cuales se soportan los servicios fijos en las distintas regiones del país.

Art. 8. Trato no discriminatorio y transparencia en voz móvil sobre redes de conmutación de paquetes en la interconexión. Los PRSTM que presten voz sobre redes de conmutación

de paquetes, como VoLTE, a sus propios usuarios deberán 1) permitir en la interconexión cursar comunicaciones de voz sobre redes de paquetes extremo a extremo, a otros PRSTM que lo requieran, y OMVs que presten servicios de voz sobre paquetes y estén alojados en las redes del solicitante; 2) Incluir en la OBI mínimo un nodo de Interconexión con estas capacidades.

En relación con este artículo, consideramos muy positivo que la Comisión impulse la interconexión SIP, tal como lo dispone este artículo, solo que deberían tenerse en cuenta las condiciones de las redes para lograrlo, por tal razón su aplicación debería darse para ampliaciones y modernizaciones requeridas por las partes, es decir que se haga su implementación de manera progresiva.

El otro punto fundamental en relación con este esquema es cuál es la forma de remuneración, sobre lo cual no hay una definición en este proyecto y que resulta fundamental para entender de qué manera se usarán los recursos, cómo se comportan los tráficos y cómo esto puede o no incentivar las inversiones de los operadores. Por esta razón es que solicitamos que este proyecto se integre con el de la revisión del mercado mayorista y su remuneración.

Vemos necesario que la CRC defina claramente cómo se hará la remuneración en VOLTE y SIP, para incentivar el desarrollo y la evolución de las redes y desregular los mercados mayoristas, toda la remuneración entre OMR debe ser bajo el esquema de Bill and keep y así evitar las barreras y obstáculos que impone el operador dominante para seguirse lucrando en el mercado mayorista de manera absurda, lo que incrementa su poder en el mercado móvil, así como permitir VoLTE soportado en el RAN de 4G.

Respecto del servicio VoLTE para OMV debe promoverse que estén en igualdad de condiciones lo que supone que estos operadores deberán asumir adicionalmente a las remuneraciones actuales las inversiones que tener este servicio significan para el OMR.

Art. 9. Define como instalación esencial los centros de servicio SMS. Viendo que la CRC sugiere disponer que el SMS Center sea una instalación esencial, de manera atenta pedimos que antes de tomar esta decisión, se revise el precio regulado de los mensajes de texto, dadas las inversiones que la decisión puede exigir.

Para TELEFÓNICA esta decisión implica realizar inversiones en actualización tecnológica para poder cumplir con la modificación propuesta por más de USD 3.000.000 y respecto de la cual no es viable su recuperación conforme la tarifa regulada actualmente.

Art. 10. Incluye el pago anticipado como garantía en la OBI. En relación con este punto solicitamos a la Comisión que la redacción se ajuste de la siguiente manera para que el mecanismo de garantía sea suficiente:

“10. Los instrumentos que contengan las garantías para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo. En todo caso deberá ofrecerse siempre como alternativa a la constitución de un instrumento de garantía, el pago anticipado de costos e impuestos asociados a la remuneración por el acceso o la interconexión.”

Art. 11. Desconexión por la no transferencia oportuna de saldos netos. En este artículo se modifica la regla actual en la que el PRST **da previo** aviso a la CRC sobre las medidas que adoptará para minimizar los efectos de la desconexión, y establece que ambos proveedores deberán informar a la CRC y a la SIC las medidas que cada uno adoptará.

De la modificación propuesta entendemos que la obligación de informar a la CRC y a la SIC por parte de ambos operadores es independiente de la desconexión, y no constituye un requisito previo para que proceda la desconexión.

En caso contrario, si bien entendemos la importancia de fortalecer la información que proteja a los usuarios, adoptar este cambio podría ser totalmente contraproducente si se interpreta que solo se podría desconectar *cuando ambos* operadores informen a la CRC y la SIC sobre sus medidas, en tanto constituye un incentivo perverso para el operador que incumple y la norma perdería su razón de ser.

Art. 13. Remuneración por los SMS. Este artículo señala que los topes regulatorios no aplicarán cuando, a petición del integrador tecnológico o el PCA, se requiera un tratamiento diferencial en la priorización del tráfico, evento en el que las condiciones de remuneración se definirán de mutuo acuerdo, sin suponer una degradación del tráfico no priorizado.

En relación con este artículo, hacemos un nuevo llamado a la revisión de los precios regulados por la Comisión, es necesario reiterar que los mensajes A2P han venido aumentando su tráfico y consolidándose como una fuente de validaciones, notificaciones de seguridad, y divulgación de información de interés y publicidad, con lo cual probablemente se requerirán ampliaciones de capacidad que demandarán importantes recursos de inversión en la red, que no son compensadas por la remuneración percibida.

Ahora bien, en este punto es necesario señalar con especial énfasis la revisión de los cargos de acceso de los SMS internacional A2P cuando cursa tráfico internacional, en tanto consideramos que cuando el regulador se remitió a la remuneración por parte de los integradores tecnológicos y/o PCA por el envío los SMS al artículo 4.3.2.10 que regula los cargos de acceso para la terminación de SMS entre operadores móviles, dio un trato de tráfico nacional para fijar dicha remuneración, al asemejar el tráfico de SMS de los integradores tecnológicos y PCA al tráfico de SMS entre operadores móviles.

En virtud de lo anterior, solicitamos que en el marco de los acuerdos de acceso suscritos o por suscribir, entre los integradores tecnológicos y/o PCA, y los PRST puedan pactar el envío de este tipo de SMS internacionales A2P bajo un esquema de libre negociación, en tanto los costos no son comparables cuando se trata de los cargos de acceso para la remuneración de terminación de tráfico internacional de SMS con aquellos que se originen entre redes móviles.

Art. 14. Reglas de Dimensionamiento eficiente. Señala que los proveedores deberán analizar al menos mensualmente el comportamiento de la interconexión, lo cual consideramos puede generar un mayor desgaste administrativo, al exigir mayor disposición de recursos , nuevos procesos para obtener la información necesaria para el análisis del dimensionamiento con esa periodicidad, y la realización de CMI de manera mensual para cumplir con la propuesta de modificación, siendo además un incentivo a no hacer una adecuada planificación del tráfico, impidiendo también a los operadores poder hacer una adecuada planificación presupuestal y de comportamiento de la red.

Por otro lado, consideramos que la revisión periódica debe contar con un tiempo de estabilización en tanto debe iniciar una vez se culminen las ampliaciones que se encuentren en curso, de forma tal que se permita la previsión de las inversiones que deben asumir los operadores.

Desde TELEFONICA esperamos que estos comentarios enriquezcan el proyecto regulatorio y permitan ala Comisión tomar una decisión acertada, que tenga en cuenta las realidades del mercado colombiano y el impacto que este tipo de modificaciones implica.

Atentamente,



NATALIA GUERRA CAICEDO

Directora de Asuntos Públicos y Regulatorios