



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

Bogotá D.C., septiembre 30 de 2011

Doctor

CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ

DIRECTOR EJECUTIVO

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Correo electrónico: neutralidad@crcom.gov.co

Carrera 7 No. 77 - 07 Piso 9

Ciudad

Asunto: Comentarios al documento de consulta pública sobre la neutralidad en Internet

Respetado Doctor Lizcano:

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP - ETB S.A. ESP, de manera atenta se permite poner a consideración de la Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC, algunos comentarios en relación con la consulta del asunto.

La neutralidad de Internet comprende un amplio espectro de posiciones y comporta un generoso debate, que oscila entre puntos de vista radicales y aquellos más moderados que propenden por prácticas o políticas más reflexivas sobre la posibilidad para los PRS de establecer opciones diferenciales para los clientes que redunden en una mejora significativa de su experiencia y un ejercicio de su libertad de selección de la oferta que mejor se acomode a sus necesidades.

La neutralidad de red, como bien lo destaca el documento publicado por la CRC, se ha convertido en un derecho de las personas, pues únicamente es el individuo quien tiene la potestad de elegir qué



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

información es de su interés, lo cual respeta a su vez el principio general que siempre ha regido el Internet: la libertad, la cual a pesar de sus limitaciones (respeto a los derechos de autor, pornografía, información errada o de baja calidad, delitos informáticos, etc.) ha revolucionado todos los aspectos de la sociedad y sus interrelaciones.

Como se observa, el estudio de la neutralidad de red está cargado de principios filosóficos que podrían llevar a discusiones interminables, seguramente algunas naciones abogarán porque exista cierto control oficial (o de las empresas de telecomunicaciones) con objetivos tan populares como la defensa de la industria nacional o la protección de la cultura, y otros tan impopulares como el respeto por el Estado (en ciertos gobiernos no propiamente democráticos) o por determinada posición política y/o ideológica.

En nuestra opinión, Internet no es otra cosa que el espejo del mundo físico en uno virtual, lo cual parecería de entrada una afirmación muy simple o evidente, pero el analizarlo de esta forma, nos permite hacer ciertos símiles que pueden llevar a entender cuáles son los verdaderos impactos de la neutralidad de red.

En este sentido, es importante que en primer lugar se tenga claro cuál es la discusión de fondo y cuáles serían las distintas posiciones que tanto los usuarios, como las empresas y el propio gobierno podrían asumir.

El problema principal es la posibilidad de que un proveedor de redes y/o servicios (o inclusive el propio Estado) bloquee ciertos contenidos o reduzca la calidad en el acceso a algunos de ellos (por las razones que sean), lo cual se puede considerar como una suplantación de la voluntad del cliente final, quien sería, en este caso, el único que tiene la posibilidad de tomar este tipo de decisiones.

De lo anterior se podría concluir sin mayor discusión cuál debería ser la respuesta, y es que nadie (ni el propio Estado) puede suplantarse la



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

voluntad del cliente, y por lo tanto debe existir una prohibición expresa y absoluta al bloqueo de contenidos o la degradación de la calidad en el acceso.

Pese a lo anterior, no es posible tener una posición tan radical, pues se ha reconocido por el propio Estado, que al igual que en el mundo físico, en el mundo virtual no pueden existir libertades absolutas. La distribución de cierto tipo de información es considerada ilegal, como es el caso de la pornografía infantil, o los contenidos protegidos por el Derecho de autor y conexos; nadie discute este punto, los operadores están en la obligación de bloquear los contenidos que el Estado determine que son ilegales. El principio de neutralidad de red comienza a presentar matices y cierta casuística que deberá ser analizada eventualmente por los usuarios, los operadores y ciertamente, por el Estado mismo.

Por su parte, las empresas de telecomunicaciones vienen desarrollando más y mejores servicios, buena parte de ellos atacando más eslabones de la cadena de valor (desarrollo de contenidos, aplicaciones, redes de transporte, acceso al cliente final, terminales, etc.), dado que el simple acceso cuya oferta se basa únicamente en la velocidad se ha convertido en un "commodity" cuya diferenciación entre operadores acaba siendo únicamente por precio, lo cual desde el punto de vista empresarial no crea ventajas competitivas, objetivo fundamental de cualquier negocio donde exista multiplicidad de jugadores.

Las empresas entonces buscarán diferenciar su producto con nuevos atributos, como la exclusividad en ciertos contenidos y aplicaciones, lo cual, al igual que en el mundo físico es perfectamente legítimo; buena parte del éxito de algunos negocios es precisamente la exclusividad en la venta de ciertos productos.

Ejemplo de lo anterior, es lo que está pasando con la industria de televisores. La unión de estos aparatos con el Internet crea un nuevo



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

mercado, apalancado en algunos casos en la exclusividad en el acceso a algunos contenidos. La diferencia entre marcas empieza a darse entonces en el tipo de contenidos que estos aparatos permiten ver. Nótese que la mayoría de fabricantes de televisores no permiten la "libertad" en el acceso por parte del usuario, pues el contenido viene predefinido, por lo tanto, el usuario se verá limitado a lo que el fabricante ofrece.

¿Se convierte este proceder en una negación del principio de neutralidad de red?, la respuesta posiblemente es un NO, pues el proveedor de televisores tiene derecho a vender sus equipos con los atributos que estime convenientes, y por su parte, el usuario tiene la posibilidad de elegir si compra o no un televisor con este tipo de limitaciones, siempre y cuando, en todo caso, al momento de adquirir el equipo tenga la información necesaria para tomar su decisión. De igual forma, el fabricante de televisores tiene derecho a realizar las alianzas que quiera con los proveedores de aplicaciones y contenidos, a efectos de que a través de sus dispositivos se pueda acceder a los mismos.

En este punto queremos destacar lo subrayado en el párrafo anterior, y es que el principio de neutralidad de red no puede analizarse de forma aislada a la obligación que tienen los proveedores de telecomunicaciones (y en general de cualquier industria) de entregar al usuario la información necesaria sobre el servicio que ofrece con todos sus atributos y limitaciones, de tal manera que éste pueda tomar sus propias decisiones.

Ahora bien, desde la óptica del usuario, lo más probable es que no acepte ningún tipo de bloqueo a los contenidos, pues es únicamente él quien debe tomar la decisión acerca de lo que quiere ver. Seguramente al interior de su hogar se adelantarán análisis particulares para determinar qué tipo de páginas podrán consultar sus hijos, caso en el cual el principio de neutralidad de red cobra mayor relevancia, en la medida que es única la manera de garantizar



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

verdaderamente la posibilidad de introducirle un tamiz a la selección de los contenidos del propio usuario y en esa medida pasa a ser un criterio privado. Así, la neutralidad de Internet protege al usuario de ver el contenido que desea sin encontrar ninguna interferencia externa por parte de su PRS.

Pese a lo anterior, si bien al aplicar el principio de neutralidad de red no existirán bloqueos, no podrán dejar de existir en todo caso ciertos contenidos exclusivos que solo serán consultados por el usuario a través de determinados operadores (inclusive desde cierto tipo de terminales) o pagando algún valor adicional, al igual que sucede hoy en día con la industria de la televisión de pago, donde algunos canales solo los ofrecen ciertos operadores, y algunos paquetes de películas requieren de un pago adicional.

¿Qué tiene de distinto este comportamiento de aquel que pueden asumir algunos proveedores de telecomunicaciones al determinar ciertos atributos de sus conexiones?, en nuestra opinión ninguno, pues el operador debe tener la libertad de diseñar su oferta de la manera que quiera, siempre y cuando, se reitera, se le entregue al usuario la información suficiente para tomar sus decisiones, avocando así por el principio de transparencia con el usuario.

Lo anterior resulta coherente con lo establecido en la Ley 1450 de 2011 *"por la cual se expide el plan nacional de desarrollo, 2010-2014"* y que dispone lo propio sobre neutralidad en internet, y en esa medida establece que los prestadores del servicio de Internet *"no podrán bloquear, interferir, discriminar, ni restringir el derecho de cualquier usuario de Internet, para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio lícito a través de Internet...Ofrecerán a los usuarios servicios de controles parentales para contenidos que atenten contra la ley, dando al usuario información por adelantado de manera clara y precisa respecto del alcance de tales servicios....Bloquearán el acceso a determinados contenidos, aplicaciones o servicios, sólo a pedido expreso del usuario."* (Art. 56)



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

Cosa distinta es que el operador degrade la calidad en el acceso a ciertos contenidos de manera indiscriminada para privilegiar otros, caso en el cual estaríamos posiblemente frente a una práctica anticompetitiva; sin embargo, y a manera de ejemplo, si este mismo caso se plantea de manera distinta a lo mejor se elimina el problema: el operador ofrece una calidad mínima general para la totalidad de contenidos y acceso a Internet, pero también proporciona una mejor calidad (posiblemente en términos de velocidad) a ciertos contenidos. Nótese cómo en este caso el usuario conocería con anterioridad que su conexión es por ejemplo de 2 megas (sin discriminación), pero cuando accede a cierto tipo de contenidos su velocidad se duplica (por ejemplo). Teniendo en cuenta ese caso, se pregunta: ¿Existe en este caso un incumplimiento del principio de neutralidad de red?. Creemos que la respuesta es NO, pues no se estarían bloqueando contenidos o degradando la calidad, sino mejorando la experiencia de cliente de acuerdo con la oferta de valor del proveedor.

Así, la discusión no debe centrarse entonces en torno a si resulta discriminatorio reducir la velocidad o no, sino frente a si la oferta al usuario en términos de niveles de servicio resulta apropiada a sus necesidades. Lo que en últimas se reduce a un debate sobre la eficiencia en torno al uso de la red, pero sobre todo a la potencialización del ejercicio de la libertad en torno a Internet, que no debe ser vulnerado sino por los límites propios que deben ser respetados cuando se habla de cualquier libertad, esto es, que la misma no es absoluta y tiene límites previamente definidos (normas, derechos de autor, pornografía infantil, delitos informáticos, entre otros.)

Adicionalmente, y a manera de conclusión de esta primera parte del documento, se puede decir que la aplicación del principio de neutralidad de red puede llevarse a cabo en varios eslabones de la cadena de valor de las TIC, así:



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

- El proveedor de acceso técnicamente tiene la posibilidad de hacer bloqueos o degradación de servicios.
- los fabricantes de equipos terminales (Ej: TVs) limitan el acceso a ciertos contenidos (seguramente sujetos a negociaciones particulares con los proveedores de contenidos).
- Los proveedores de contenidos tienen la posibilidad de bloquear contenidos o limitar su acceso, especialmente cuando dicho proveedor es dueño o administrador de motores de búsqueda.
- Los usuarios, de manera legítima y privada bloquean los contenidos que estimen inapropiados.

Como se observa, el análisis del principio de neutralidad de red, si bien es aceptado desde la óptica general, no puede interpretarse de una manera absoluta, pues dependerá del estudio de situaciones particulares que permitan determinar si se aplica o no, dadas sus posibles consecuencias no solo de cara a los derechos de los usuarios, sino a la libertad de empresa y las políticas generales del sector. No es recomendable en este sentido llegar al extremo de particularizar vía regulación todas las posibles situaciones, sino dejar reglas generales y si es del caso aplicar medidas *ex post* para casos puntuales.

Por otro lado, no se puede perder de vista que los proveedores de acceso son quienes han hecho el esfuerzo de desarrollar redes de banda ancha que permitan aprovechar todas las bondades de las nuevas tecnologías, sin embargo existe una gran presión generada por los proveedores de contenido que han obligado a los proveedores a rediseñar sus redes e incurrir en sobrecostos por el gran aumento del tráfico que cursa por estas y que por razones de competencia y de capacidad de pago de los usuarios no es posible que su costo sea trasladado al precio final.

En el caso de ETB el tráfico internacional de datos se ha multiplicado por 9 en los últimos 5 años, situación que podría explicarse por el crecimiento de usuarios, sin embargo cuando se hace un análisis de



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

tráfico promedio por cliente, se evidencia que en 5 años los usuarios han multiplicado por 4 su promedio de navegación.

De acuerdo con lo anterior, el control de tráfico se explica de manera clara por razones técnicas cuyo objetivo es lograr una mayor eficiencia en su gestión sin afectar la calidad de las conexiones y, en la medida de lo posible, el precio para el usuario final.

Por último, y antes de responder las preguntas de la consulta, queremos llamar la atención en la necesidad de analizar de manera conjunta este tema con algunos proyectos de Ley que hoy cursan en el Congreso de la República, en especial el que pretende volver derecho fundamental el acceso a Internet y el conocido como "Ley Lleras" sobre delitos informáticos. Este último es especialmente importante dadas las posibles responsabilidades que se le asignan a los proveedores de telecomunicaciones, relacionadas con el bloqueo de contenidos que presuntamente violan las normas sobre derechos de autor. Consideramos necesario analizar el impacto que dicho tipo de bloqueos puede tener bajo el principio de neutralidad de red, situación que como se ha dicho a lo largo del documento, no permite generalizar la aplicación de dicho principio, pues en este caso, es el mismo Estado quien puede estar promoviendo acciones en contrario.

RÉSPUESTAS CONSULTA PÚBLICA

- 1. ¿Qué prácticas considera usted que realizan actualmente los proveedores de acceso a Internet, tales como bloqueo de contenidos, degradación injustificada de la velocidad de acceso, afectación en la calidad del servicio sobre ciertos contenidos y aplicaciones, entre otras, que puedan afectar la neutralidad en Internet?*

R/ ETB no realiza ninguna de estas prácticas, solo se hace filtrado de contenidos por solicitud del cliente, y cumple con lo



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

dispuesto en la Ley 679 de 2001 y el Decreto 1524 de 2002 en lo que tiene que ver con los contenidos de pornografía infantil.

Como usuarios y parte de la cadena de valor, hemos identificado que algunos operadores, especialmente móviles bloquean el acceso a contenidos especialmente de video o en general de aplicaciones que consumen grandes cantidades de ancho de banda, sin que exista información suficiente a los clientes acerca de dichos bloqueos.

2. *¿Qué tipo de prácticas de gestión de tráfico que realizan los proveedores de acceso a Internet considera justificadas y cuáles no?*

Justificado: la Gestión razonable de red por congestión, QoS, tráfico perjudicial, filtrado de contenidos ilegales y solicitud de de filtrado que envían el NAP Colombia por solicitud del ministerio de Defensa.

Otras prácticas justificadas como agente de la cadena de valor:

- Controlar el ancho de banda durante congestión, limitando el uso de aplicaciones de descarga a favor de consultas en tiempo real de páginas o tráficos de voz y video en tiempo real.
- Ofrecer planes como "solo correo", "solo redes sociales" o "navega de noche" para optimizar el uso de la red, pero ofrecer servicios más económicos que masifiquen la adopción de Internet.
- Control (bloqueo) de tráfico malicioso: malware y spam que salga de la red del ISP, o que ingrese desde Internet.
- Introducción de anuncios en red que permitan comunicar a los clientes asuntos relacionados con su servicio.
- Creación de un plan especial "Con publicidad" para llevar el acceso a Internet hacia un ambiente de muy bajo costo,



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

como hoy en día es la televisión pública, logrando masificar a su máxima expresión el acceso a Internet.

- Creación de cualquier tipo de planes o servicios que puedan representar un beneficio para los clientes y que este cuente con información previa acerca de sus atributos o limitaciones.

No justificadas: Limitación de tráfico para aplicaciones que son competencia del proveedor. Por ejemplo, un proveedor de acceso a Internet que además tiene servicios de VoIP, y, por ende, limita el tráfico VoIP de terceros como skype, lo que a todas luces resulta contrario a la libre competencia.

3. *¿Qué mecanismos asociados con la gestión de tráfico se encuentran hoy implementados por parte de los proveedores de acceso a Internet?*

La Gestión razonable de red por congestión, QoS, tráfico perjudicial, filtrado de contenidos ilegales y solicitud de filtrado que envían el NAP Colombia por solicitud del ministerio de Defensa.

4. *¿Las prácticas que rigen la gestión de tráfico deberían ser las mismas tanto para redes fijas como para redes móviles? ¿En que consisten las diferencias, si las hay?*

De cara a los derechos de los usuarios y al cumplimiento del principio de neutralidad de red, no encontramos justificación alguna para que exista tal diferenciación.

5. *¿Qué prácticas de gestión de tráfico considera usted que si deben ser aplicadas en las redes IP de tipo NGN, pero que no*



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

pueden/deben ser aplicadas en el caso específico del servicio de acceso a Internet?

La principal práctica que debe tenerse en cuenta es ofrecer mayor prioridad al tráfico de voz.

6. *¿En la actualidad que formas de priorización de tráfico están siendo utilizadas?*

Para los servicios corporativos se realiza encolamiento, pero solo por solicitud específica del cliente.

7. *¿Los proveedores de contenidos y aplicaciones realizan algún tipo de práctica para priorizar sus servicios? ¿Dicha práctica ha generado algún impacto en la cadena de valor de Internet?*

La práctica más utilizada para priorizar servicios puede ser llegar con sus equipos o sus nodos de tráfico más cerca a los ISP, lo cual mejora la experiencia de usuario del cliente.

En cuanto al impacto en la cadena de valor, si bien hasta el momento no se ha evidenciado prácticas que puedan afectar la libre competencia, consideramos que parte de la estrategia de algunos jugadores puede ser ofrecer servicios sustitutos a los actualmente prestados por los proveedores de telecomunicaciones soportados en la redes de estos últimos sin reconocer algún tipo de remuneración y sin las cargas tributarias y administrativas que sí tenemos los proveedores establecidos, situación que de profundizarse se puede convertir en una nueva asimetría importante.

Adicionalmente, el proveedor de contenido que por lo general puede tener sus propios motores de búsqueda, está en la capacidad de priorizar el acceso a sus propios servicios, contenidos y aplicaciones sobre las que puede ofrecer su



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

competencia, por lo tanto así el operador de acceso respete el principio de neutralidad de red, el propio proveedor de contenidos podría bloquear o disminuir la calidad en el acceso a sus competidores.

8. ¿Qué tipo de planes de acceso a Internet pueden ser contrarios a la neutralidad de red?

De acuerdo con lo expresado en los comentarios generales, consideramos que los bloqueos selectivos sin justificación o sin información previa al usuario (antes de contratar los servicios) son contrarios al principio de neutralidad de red.

En este punto consideramos importante analizar la modalidad de planes que actualmente ofrecen algunos operadores móviles, cuyas características incluyen limitaciones al acceso (down stream y descarga principalmente) y velocidad a ciertos contenidos.

9. *¿Considera que los proveedores de acceso a Internet brindan información suficiente sobre las características y limitaciones de sus diferentes planes de acceso a Internet, incluidas las prácticas de gestión realizadas? ¿Qué información considera que deberían suministrar a sus usuarios para hacer transparentes las prácticas de gestión de tráfico en su red?*

Los proveedores de acceso a Internet, así como los proveedores de contenidos y aplicaciones deberían especificar en sus ofertas y contratos de manera detallada cuáles son las prácticas que pueden llegar a afectar de alguna manera el servicio, como lo es la congestión, ruptura de fibras nacionales o internacionales, así como eventos o actos terroristas o desastres naturales.

De igual forma consideramos posible ofrecer distintos tipos de



Bogotá, Colombia
Teléfono: +57 1 242 2141
Fax: +57 1 342 3513

planes en los cuales se especifiquen las limitaciones relacionadas con el acceso, velocidad o bloqueos, de tal manera que el usuario tenga la posibilidad de decidir si quiere o no este tipo de servicios. Sería interesante analizar la posibilidad de que los proveedores de acceso además de este tipo de planes deban tener una opción ilimitada.

Esperamos que nuestros comentarios sean tenidos en cuenta en la expedición de la resolución definitiva.

Atte.,



GERMAN DARIO ARIAS P.
Asesor Asuntos Regulatorios.