

Comentarios CMI

Crespo Rueda Angel Israel [aicrespor@televisa.com.mx]

Enviado el: viernes, 01 de febrero de 2013 02:02 p.m.

Hasta: Cofemer Cofemer

Datos adjuntos: COMENTARIOS CONVENIO MARCO~1.pdf (1 MB)

G.M.F. - SDR
0001300208

Lic. Mendoza:

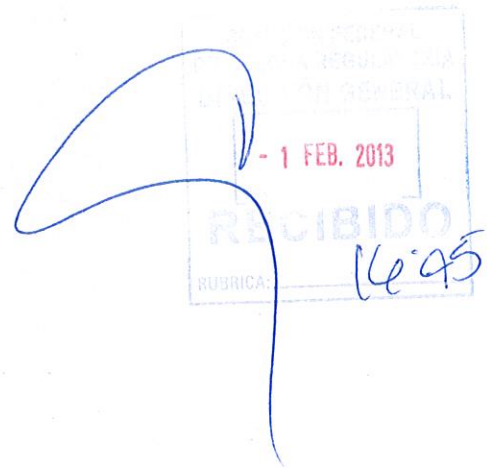
Relacionado con el Anteproyecto denominado "Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión, para iniciar el procedimiento de mejora regulatoria", sírvase encontrar anexo a este correo, un archivo que contiene comentarios sobre la inclusión de la desagregación del bucle local en los reglamentos de interconexión de varios países.

Angel Crespo

Apoderado legal de las empresas concesionarias.

El contenido de este mensaje es confidencial. Si usted ha recibido este mensaje por error, le ruego que no lo reenvíe y lo borre inmediatamente.

The contents of this message are confidential. If message has been received in error, please do not forward and destroy immediately.



Nombre del Anteproyecto: Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión, para iniciar el procedimiento de mejora regulatoria.

Identificador del Proyecto: 10/0577/220612

Dependencia: SCT

Se presentan comentarios en relación con el anteproyecto presentado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Lic. Gustavo Mendoza Fierros
Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio
De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Boulevard Adolfo López Mateos
No. 3025, piso 8
Col. San Jerónimo Aculco
Del. Magdalena Contreras,
10400, México, D.F.

Ángel Israel Crespo Rueda, en mi carácter de apoderado legal de las empresas Operbes, S.A. de C.V., Bestphone, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cable y Comunicación de Campeche, S.A. de C.V., y Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S.A. de C.V., (en lo sucesivo "mis Representadas"), señalando como domicilio para oír notificaciones y recibir documentos el ubicado en Vasco de Quiroga 2000, Colonia Santa Fe, Del. Álvaro Obregón, Código Postal 01210, México, Distrito Federal, y autorizando en los términos del tercer párrafo del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a los licenciados en Derecho Omar Castillo Cobián, Juan Carlos Peraza López, Haydeé López Miranda, Carlos Moran Rodríguez, Víctor Tomás López Baltierra, Erik Alexander Bernáldez Albarrán, Manuel Escandón Lizaur y Pablo Jesús González Téllez Girón; ante usted respetuosamente, comparezco y expongo:

El día 22 de junio de 2012 apareció publicado en la página electrónica de esa Comisión Federal de Mejora Regulatoria (en lo sucesivo, "COFEMER") el Anteproyecto



presentado por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, (en adelante, la "COFETEL") a través del Oficial Mayor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en lo sucesivo, la "SCT") para someter al procedimiento de mejora regulatoria, el anteproyecto denominado *"Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión, para iniciar el procedimiento de mejora regulatoria"* (en adelante, el "Anteproyecto") con una Manifestación de Impacto Regulatorio de Alto Impacto.

Con fundamento en el artículo 69 J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en nombre de mis Representadas vengo a expresar sus opiniones y comentarios con motivo del Anteproyecto, lo que hago en los siguientes términos:

I. LA DESAGREGACIÓN DEL BUCLE EN LOS MARCOS LEGALES QUE REGULAN LA INTERCONEXIÓN: EXPERIENCIA INTERNACIONAL.

Ya ha sido manifestado ante la presente Autoridad por mis Representadas que el Anteproyecto es un documento necesario para la correcta instrumentación de las políticas en materia de interconexión. No obstante, también se ha expresado y documentado que dicho Anteproyecto, en su estado actual, no es congruente con la línea establecida por la experiencia internacional y que carece de diversos elementos fundamentales para cumplir con los estándares mínimos estipulados en los tratados internacionales suscritos por el Gobierno Mexicano, así como de los principios contenidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones, el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad y las Reglas del Servicio Local.

En específico, se ha insistido en la importancia del establecimiento de requisitos de desagregación del bucle local. El objetivo principal de dicha regulación es incentivar la competencia al evitar que la agregación los componentes de la red puede convertirse en una barrera de entrada. La agregación de los elementos de red y la falta de regulación de la misma proporciona a la empresa con mayor participación de mercado las siguientes ventajas:

- Obliga a los entrantes a comprar servicios que no necesitan para conseguir los que sí les son necesarios, lo resulta en un incremento de sus costos. En tal situación es difícil que la empresa de menor tamaño pueda convertirse en un competidor con opciones reales de éxito en el largo plazo.¹
- La agregación de los elementos de red permite la existencia de subsidios cruzados: el precio del elemento competitivo es subsidiado por el precio del elemento monopolístico.

En ese contexto, la principal función de la desagregación es limitar el grado en que una empresa puede ejercer su poder monopolístico al separar los elementos competitivos de los que no lo son y reducir las barreras técnicas y económicas de entrada.²

La desagregación del bucle local ha sido un tema ampliamente considerado e incluido como parte del marco legal que regula las telecomunicaciones en diversos países del mundo. Además, en sentido contrario a lo que señala la COFETEL, las experiencias que se describen en los siguientes párrafos muestran con claridad que diversos países han incluido la desagregación del bucle local como parte del marco legal que regula la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, es decir, la normatividad que sería el equivalente al Convenio Marco de interconexión propuesto por COFETEL en México.

No está demás mencionar que los países u organismos internacionales considerados en el presente escrito incluyen aquellos que la COFETEL utilizó como evidencia internacional para soportar el Anteproyecto en cuestión, así como varios más.

¹ Noam, E. (2002), "Interconnection Policy", Columbia Institute for Tele – Information - Columbia University Graduate School of Business, 2002. Tomado de <http://www.citi.columbia.edu/elinoam/articles/intercon.htm>

² Noam, E. (2001), Interconnecting the Network of Networks, MIT Press, Cambridge, MA.

Organización Mundial de Comercio (OMC)

De acuerdo con el documento de referencia de la OMC³ la interconexión deberá llevarse a cabo:

- a) En términos, condiciones (incluyendo normas técnicas y especificaciones), y tarifas no discriminatorios y con calidad no menos favorable que la proporcionada para servicios similares propios, o para servicios similares de proveedores de servicios no afiliados o para sus subsidiarias y otras filiales;
- b) De manera oportuna, en términos, condiciones (incluyendo normas técnicas y especificaciones) y tarifas basadas en costos que sean transparentes, razonables, económicamente factibles y que sean lo suficientemente desagregadas para que el proveedor no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado; y
- c) Previa solicitud, en puntos adicionales a los puntos terminales de la red ofrecidos a la mayoría de los usuarios, sujeta a un precio que refleje el costo de la construcción de las instalaciones adicionales necesarias.

El Banco Mundial (BM) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU)

De acuerdo con COFETEL, el BM en colaboración con la ITU señalan en el Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones que uno de los elementos clave de la interconexión es el suministro de información a través de acuerdos públicos de interconexión o la publicación de ofertas de referencia de interconexión.⁴

En este contexto, conviene hacer notar que el citado también indica que una de las condiciones técnicas y operacionales que facilitan la interconexión de redes de distintos operadores es la desagregación del bucle local (P. 44). Asimismo señala que el acceso a los componentes desagregados de la red es importante porque “permite a los operadores

³ Página 8. Documento disponible en:

<http://www.esf.be/pdfs/GATS%20UR%20Commitments/Mexico%20SoC%20Supplement%202.pdf>

⁴ COFETEL (2012). Evidencia Internacional.

http://207.248.177.30/regulaciones/scd_expediente_3.asp?ID=10/0577/220612

que se interconectan acceder a un elemento de la red sin la obligación de pagar por otros elementos integrados en un «servicio de interconexión». (P.40)⁵

En otro documento de 2004 donde analiza los instrumentos regulatorios relacionados con la interconexión, la ITU señala que la “desagregación es importante no sólo para la competencia en los servicios telefónicos tradicionales, sino también para evitar que el monopolio del operador tradicional se extienda al mercado de accesos de datos a alta velocidad acceso (por ejemplo Internet), que está en rápido crecimiento.”⁶

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

La OCDE ha sido uno de los organismos internacionales que ha señalado la existencia de barreras de entrada al mercado de telecomunicaciones y la necesidad de implementar diversas políticas que fomenten la competencia, entre ellas la desagregación del bucle local.⁷

En un estudio dedicado en específico a la desagregación la OCDE señala que la “Desagregación, como política, se basa en el reconocimiento de que los operadores establecidos tienen una posición dominante en la provisión de acceso a la comunicación local en virtud de su control sobre el bucle local, que en algunos países de la OCDE se considera como una facilidad esencial que no puede ser reproducido económicamente por los operadores alternativos. Esta posición de dominio es el resultado de los muchos años durante los cuales los incumbentes tenían un monopolio en la provisión de infraestructura de telecomunicaciones y servicios de telefonía. A pesar de liberalización de los mercados de telecomunicaciones, ha demostrado que es extremadamente difícil en algunos países de la OCDE reducir el control de cuello de botella de los incumbentes a través del bucle local y el acceso al mismo.”⁸

⁵ http://www.itu.int/ITU-D/treg/Documentation/Infodev_handbook/Spanish/Module3-s.pdf

⁶ ITU (2004). “West African Common Market Project: Harmonization of Policies Governing the ICT Market in the UEMOA-ECOWAS Space Interconnection”

⁷ OECD (2001), “Interconnection and Local Competition”, OECD Digital Economy Papers, No. 53, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/234147353518>

⁸ OECD (2003). “Developments In Local Loop Unbundling”. <http://www.oecd.org/sti/6869228.pdf>

Asimismo en su estudio sobre el mercado mexicano de telecomunicaciones del año 2012, este organismo señala que “La competencia en muchos países de la ocde ha crecido al permitir a los nuevos entrantes el acceso a la red del incumbente, prestando la debida atención a promover la competencia en infraestructura, empleando la preselección y la selección de operadores para la telefonía, mediante el acceso indirecto, la compartición de líneas y la total desagregación de los bucles locales.” También afirma que “La Cofetel debe ser competente para declarar cuellos de botella e infraestructuras esenciales. El acceso a estas últimas debe llevarse a cabo en condiciones no discriminatorias que incluyan la desagregación del bucle local del incumbente, comprendida la colocación con precios orientados a los costos.”⁹

Argentina

El Decreto 764/2000¹⁰ mediante el cual el gobierno argentino expidió diversos reglamentos¹¹, entre ellos, el Reglamento Nacional de Interconexión, señala en sus considerandos “Que la desagregación de los distintos elementos y funciones de la red, así como la identificación de aquéllos que tienen un carácter de esenciales, deviene de suma importancia para la generación de un mercado altamente competitivo.”

El Reglamento Nacional de Interconexión¹², instrumento que puede entenderse como el equivalente al Convenio Marco de Interconexión, señala lo siguiente en materia de interconexión y desagregación:

- Como parte de los contenidos de los convenios de interconexión deberán incluirse las “Funciones y elementos de red desagregados y Facilidades Esenciales convenidas en su caso, con sus respectivos precios, forma de pago, plazos de provisión, plazo de vigencia del Convenio, restricciones y otras obligaciones de las partes.” (Artículo 12)

⁹ OECD (2012). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México.

¹⁰ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64222/norma.htm>

¹¹ Los otros reglamentos son: de licencias para servicios de telecomunicaciones, general del servicio universal y sobre administración, gestión y control de espectro radioeléctrico.

¹² <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64222/norma.htm>

- “Los prestadores con Poder Dominante y con Poder Significativo deberán facilitar el acceso al bucle de abonado, si fuera técnicamente razonable, en los plazos, condiciones y precios acordados libremente entre las partes o que determine la Autoridad de Aplicación en caso de desacuerdo.” (Artículo 13)
- “Los Prestadores con Poder Dominante deberán proveer, al costo incremental de largo plazo y en forma desagregada, acceso a las funciones y elementos de su red identificados como Facilidades Esenciales por la Autoridad de Aplicación, la que está facultada para introducir modificaciones que determine mediante resolución fundada.”

Una de las facilidades esenciales definidas es el “Bucle de Abonado: “ entre el punto terminal de la red telefónica pública nacional, ubicada en las instalaciones del cliente del Prestador con Poder Dominante o Poder Significativo, y la central de conmutación local, sin incluir el acceso a las funciones de conmutación de la central de dicho Prestador. La facilidad consiste en el enlace propiamente dicho y en el aprovechamiento de su capacidad portante y simultánea de distintas informaciones. La Autoridad de Aplicación en caso de desacuerdo, definirá los precios referenciales y las condiciones de la provisión desagregada del bucle de abonado de acuerdo al criterio de costos incrementales de largo plazo.” (Artículo 18)

Es conveniente señalar que de acuerdo con el Artículo 4 del Reglamento no es necesaria una declaratoria de dominancia sino la actualización de algunos de los siguientes supuestos:

- a. “Se entenderá que un prestador tiene Poder Significativo en la prestación de un servicio, cuando los ingresos generados por su prestación superen el VEINTICINCO POR CIENTO (25%) de los ingresos totales generados por todos los Prestadores del servicio de que se trate, en un área determinada o en el ámbito nacional, según fuera el caso.”
- b. “Se entenderá que un prestador tiene Poder Dominante en la prestación de un servicio, cuando los ingresos generados por su prestación superen el SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) de los ingresos totales generados por todos los Prestadores del servicio de que se trate, en un área determinada o en el ámbito nacional, según fuera el caso.”

Perú

La Resolución N° 043-2003¹³ del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), publicada en junio de 2003, sirvió para reestructurar el marco legal que rige la interconexión en ese país al crear, según se define en la propia resolución en comento, un TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LAS NORMAS DE INTERCONEXIÓN.

En específico respecto a la interconexión y su relación con la desagregación, la Resolución señala que “Para los fines de interconexión, y teniendo en cuenta los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio, una red o servicio pueden ser desagregados en instalaciones esenciales. Se entiende que es instalación esencial toda parte de una red o servicio público de transporte de telecomunicaciones que (i) sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores; y (ii) cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico.

Las instalaciones esenciales serán seleccionadas por los operadores en el proceso de negociación de la interconexión, tomando como referencia el Anexo 2.” (Artículo 6)

Se consideran instalaciones esenciales las siguientes:

1. Terminación de Llamadas.
2. Conmutación.
3. Transporte.
4. Señalización.
5. Servicios Auxiliares.

¹³ http://www.ictdec.org/ictdec-web/en/regions/region_3/zone_81/database_29/decisions/106/es/associatedContent/getFormat.html?f=PDF

Para los fines del presente documento conviene destacar que implementación de la Resolución, en concreto su aplicación en términos de desagregación, no establece como condición ex-ante la obligación de la autoridad de emitir algún tipo de declaratoria de dominancia, basta con que considere que se presentan las condiciones del artículo 6 antes citado.

Uruguay

El gobierno uruguayo considerando las facultades la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) en materia de interconexión publicó, en noviembre de 2001, el Decreto 442/001¹⁴, que no es otra cosa sino un reglamento de interconexión. Conviene señalar que la aplicación de dicho Reglamento no requiere la declaración de dominancia de un operador.

En el caso concreto de la relación entre interconexión y la desagregación dicho Decreto define lo que debe considerarse como un elemento o función de red y como un recurso esencial de la siguiente manera:

- “Elemento o función de red: es un recurso o equipo utilizado en la prestación de un servicio de telecomunicaciones y desagregado como elemento de la interconexión.” (Artículo 3)
- “Recurso Esencial: todo elemento o función de una red o servicio controlado por un prestador que constituye un insumo imprescindible para la interoperabilidad de las redes o para el acceso a la misma que es solicitado por otro prestador, no existiendo alternativas técnicas y económicamente viables para ello.” (Artículo 3)

Asimismo, en su artículo 13 se señala que como parte de la información que debe incluirse en los convenios de interconexión, además de ciertos requisitos mínimos (descripción de los servicios, contraprestaciones económicas, características operativas de la interconexión, condiciones de instrumentación y plazos), “el Convenio estará desglosado por elementos y funciones de red”

¹⁴ El Decreto original sufrió algunas modificaciones en octubre de 2002.
http://www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/Decreto_442_001_corregido%20por_393_002.pdf

Finalmente, en materia de desagregación, el citado Reglamento señala en su artículo 9 que “En casos de negativa del prestador solicitado a otorgar acceso a recursos esenciales, de demoras injustificadas en la celebración de los acuerdos, o de problemas en la implementación del acceso a recursos esenciales, y a solicitud de parte, URSEC requerirá a los prestadores la presentación fundada de sus pretensiones, .La misma deberá contener, en forma detallada, todos y cada uno de los conceptos relacionados con su petición. *En caso de discrepancia en los precios, deberán presentarse todos los elementos de red en forma desagregada, incluyendo acceso a las funciones, elementos y servicios de su red caracterizados como recursos esenciales por la URSEC, y teniendo en cuenta los CILP.*” (Cursivas añadidas)

Colombia

De acuerdo con la Ley 1341 del 30 de julio de 2009 “Por la cual se definen los 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”¹⁵:

- “Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición del público y mantener actualizada la Oferta Básica de Interconexión - OBI- para ser consultada por cualquier persona.” (Artículo 51)
- La Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC) tiene como una de sus funciones “*Señalar las condiciones de oferta mayorista y la provisión de elementos de red desagregados*, teniendo en cuenta los lineamientos de política del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizando la remuneración de los costos eficientes de la infraestructura y los incentivos adecuados a la inversión, así como el desarrollo de un régimen eficiente de comercialización de redes y servicios de telecomunicación.” (cursivas añadidas)
- La CRC no sólo ha mantenido firme la legalidad de la desagregación del bucle, sino que ha implementando dicha regulación. Sólo por citar un ejemplo, en 2005 emitió la Resolución 1302 de 2005 por la cual se resuelve la solicitud de

¹⁵ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1341_2009.html

imposición de servidumbre de acceso y uso, para la desagregación del bucle de abonado presentada por TELESAT S.A.- TELEPALMIRA.¹⁶

Ecuador

El Reglamento de Interconexión expedido por el gobierno ecuatoriano mediante la Resolución No 602-29-CONATEL-2006¹⁷ del Consejo Nacional de Telecomunicaciones claramente vincula la interconexión con la desagregación. De acuerdo con el artículo 7 del citado ordenamiento:

- “La interconexión se deberá desarrollar bajo el concepto de desagregación de elementos o instalaciones esenciales. El costo de los componentes de dichos elementos para la determinación de los cargos de interconexión se establecerá de conformidad con el criterio de costos establecido en este Reglamento. Se consideran instalaciones esenciales para la interconexión, entre otros, los siguientes:
 - a) Puntos de origen y terminación de comunicaciones locales;
 - b) Conmutación;
 - c) Señalización;
 - d) Transmisión entre nodos de conmutación;
 - e) Los sistemas de apoyo operacional para facilitar, gestionar y mantener la interconexión;
 - f) Servicios de asistencia a los abonados, tales como: emergencia, información, directorio, operadora y servicios de red inteligente;
 - g) Acceso a elementos auxiliares y a elementos que sean usados por ambas partes al mismo tiempo, siempre y cuando sea técnicamente factible y económicamente viable, tales como derechos de vía, ductos, postes, torres, energía e instalaciones físicas en general;

¹⁶ <http://www.crcom.gov.co/index.php?idcategoria=58345>

¹⁷

http://www.conatel.gob.ec/site_conatel/?option=com_content&view=article&catid=335:todos&id=104:reglamento-de-interconexion

- h) La facturación y recaudación, así como toda aquella información necesaria para poder facturar y cobrar a los usuarios;
- i) Disponibilidad de espacio para la coubicación de equipos.

El CONATEL tiene la facultad para establecer una lista mayor de instalaciones consideradas esenciales.”

Conviene señalar que la aplicación de dicho Reglamento no requiere la declaración de dominancia de un operador.

Venezuela

El artículo 2 del Reglamento de Interconexión, publicado en el año 2000, define la desagregación como “separación de funciones o recursos esenciales en elementos individuales de red, cuyo costo puede determinarse en forma independiente.”¹⁸

Asimismo señala que cuando los operadores de telecomunicaciones no logren un acuerdo en la determinación de los cargos de interconexión, estos serán establecidos por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) de manera desagregada: “Los cargos de uso se determinarán sobre la base de costos incrementales de largo plazo con desagregación de elementos, atendiendo a las teorías y principios económicos generalmente aceptados, de conformidad con el modelo que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones haya elaborado.”

Conviene hacer notar que la aplicación de dicha normatividad no requiere la confirmación de la dominancia de un operador por parte de la autoridad como un paso previo.

¹⁸ <http://www.conatel.gob.ve/index.php/principal/interconexion>

Honduras

El Reglamento de Interconexión¹⁹ establece con claridad la relación entre la interconexión y la desagregación y la importancia de esta última como una herramienta regulatoria enfocada a fomentar la competencia.

El artículo 18 del reglamento define los recursos esenciales, así como la motivación que fundamenta la existencia de la obligatoriedad de la desagregación de los elementos o funciones de la red:

- “Artículo 18. Recursos Esenciales Se entiende que es Recurso Esencial todo elemento de red, facilidad o Servicio de Telecomunicaciones que: i) sea suministrado exclusivamente o de manera predominante por un solo Operador o por un número limitado de Operadores; y ii) cuya sustitución con miras a la prestación de un servicio, no es viable técnicamente ni económicamente factible.

Para que un elemento de red, facilidad o servicio tenga la calidad de Recurso Esencial, éste deberá ser definido como tal por CONATEL. En caso de que CONATEL defina a un recurso como esencial, el Operador propietario de dicho recurso está en la obligación de suministrar el Acceso al mismo a todo Operador que así lo solicite bajo condiciones económicas justas, razonables y no discriminatorias.

La Interconexión y el Acceso se deberán desarrollar bajo los conceptos de desagregación de componentes y el uso compartido de Recursos Esenciales, respecto de los cuales existirá derecho de Acceso. Esta desagregación tendrá por objeto que el Operador solicitante únicamente use y pague por los componentes que realmente necesita para la prestación de sus servicios.” (Cursivas añadidas)

- Asimismo el artículo 46 del reglamento señala: “Cargos o costos por el uso de Recursos Esenciales. *Los cargos o costos por el uso de los Recursos Esenciales deben ser desagregados para cada elemento o función de la red y estar basados*

¹⁹ http://www.comtelca.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=154&Itemid=100045

en costos marginales a largo plazo. Cualquier desagregación o separación de elementos y funciones de los servicios, debe ser razonable desde el punto de vista técnico y económico. Por otro lado se debe garantizar que los cargos o costos por uso de los elementos y/o funciones reflejen todos los costos administrativos, técnicos y otros directamente atribuibles al elemento y/o función de que se trate, así como la respectiva contribución a los costos comunes.” (Cursivas añadidas)

Conviene hacer notar que la aplicación de dicha normatividad no requiere la confirmación de la dominancia de un operador por parte de la autoridad como un paso previo.

Nicaragua

El Reglamento General de Interconexión y Acceso²⁰ publicado en la gaceta oficial del 14 de enero del 2005 como el Acuerdo administrativo no. 004-2005 contiene, entre otras cosas, las obligaciones de los operadores con instalaciones esenciales, la definición del bucle local y lo relativo a la desagregación de los servicios de interconexión y el acceso.

- “Artículo 7.- Carácter y obligaciones de los Operadores que dispongan de Instalaciones Esenciales.

Todos los Operadores que dispongan de estas Instalaciones Esenciales son también inicialmente considerados Operadores Dominantes.

A los Operadores Dominantes en cada Mercado Relevante se les aplicarán las obligaciones contenidas en este Reglamento en cuanto a exigir que ofrezcan Interconexión y/o Acceso a las Instalaciones Esenciales en general, de manera desagregada y en términos, condiciones y a tarifas basadas en costo CIPLP, que sean razonable, no discriminatorias y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones al público.”

- “Artículo 10.- Redes y recursos asociados Se considera redes y recursos asociados:

20

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/fb812bd5a06244ba062568a30051ce81/05e285565d617ddd062570a60067a473?OpenDocument>

1. Acceso Local o Bucle Local. Se accederá a este recurso, por dos modalidades:
 - a) le local completo: consistente en una nueva línea para uso irrestricto por parte del Operador Demandante y cuya terminación será entregada en un MDF del Operador Demandante que deberá instalarse próximo al MDF del Operador Receptor.
 - b) Bucle local compartido ("Line sharing"): consistente en el uso compartido y simultáneo del par de cobre desagregado para servicios de voz por parte del Operador Receptor y banda ancha ("Broadband") por parte del Operador Demandante, mutiplexados por división de frecuencia.
 2. Acceso Indirecto ADSL para conexión a Internet.
 3. Tránsito Local.
 4. Tránsito de Larga Distancia.
 5. Transmisión.
 6. Capacidad de transporte internacional. Accesos a los cables submarinos: por ejemplo, Maya y ARCOS 1.
 7. Coubicación física. A los efectos de efectuar un mayor ajuste a costos se puede dividir en tres partes:
 - a) Espacio de piso empleado, vinculado al costo de la edificación.
 - b) Mantenimiento, seguridad y vigilancia.
 - c) otros servicios auxiliares, tales como: aire acondicionado y energía eléctrica.
 8. Ductos urbanos y de larga distancia.
 9. Distribuidores principales (MDF), distribuidores digitales DDF y distribuidores ópticos ODF.
 10. Acceso a Red Inteligente.
 11. Servicios auxiliares.
 12. Acceso a los Operadores de Larga Distancia. Con relación a esta Instalación Esencial los operadores deberán cumplir lo establecido en el Reglamento de Servicio Telefónico Básico.
- *"Artículo 26. Desagregación de los Servicios de Interconexión y/o el Acceso. Los servicios de Interconexión y/o el Acceso prestados por el Operador Receptor, deben ser suficientemente desagregados tanto en el suministro en sí como en las tarifas, a fin de asegurar que ningún operador deba pagar por servicios o elementos que no requiera para el servicio que ha de prestar."* (Cursivas añadidas)

República Dominicana

El Reglamento de Interconexión de la República Dominicana²¹ define explícitamente el bucle local, así como las facilidades esenciales relacionadas con el mismo y la obligatoriedad de desagregar los elementos de la red en los convenios de interconexión.

- “Arrendamiento Completo del Bucle Local de Cliente”: Es el concepto que implica, a cambio de una remuneración, permitir el uso de todo el ancho de banda del enlace disponible, a la requirente del Bucle o Subbucle Local de Cliente, así como de las facilidades asociadas a la desagregación, entre las que se encuentran las de colocación, las conexiones e información técnica necesaria para que la Prestadora Requirente pueda replicar técnicamente los servicios ofertados por la Prestadora Requerida. (Artículo 1)
- “Arrendamiento Parcial del Bucle de Cliente”: Es aquella situación en la cual la Prestadora Requerida, a cambio de una remuneración, permite a la Prestadora Requirente acceso al Bucle o Sub-bucle de Cliente, para el uso de las bandas de frecuencias no vocal, así como de las facilidades asociadas a la desagregación, entre las que se encuentran las de colocación, así como las conexiones e información técnica necesaria para que la Prestadora Requirente pueda replicar técnicamente los servicios ofertados por la Prestadora Requerida, distintos al servicio público de telefonía fija. (Artículo 1)
- “Bucle local de cliente”: Es el enlace de conexión entre el punto terminal de la red pública, ubicado en las instalaciones del cliente de la Prestadora, y el elemento de red de conmutación de circuitos o paquetes de la Prestadora, sin incluir el acceso a las funciones de conmutación de dicho elemento de red. La facilidad consiste en el enlace propiamente dicho y en el aprovechamiento de su capacidad de transporte simultáneo de señales. (Artículo 1)
- “Facilidad Esencial”: Son las funciones y elementos de una red pública de telecomunicaciones que: a) son suministradas exclusivamente o de manera predominante por un sólo prestador o por un número limitado de prestadores; y b) cuya sustitución con miras a la prestación de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico. (Artículo 1)

²¹ <http://www.indotel.gob.do/index.php/normativas/reglamentos>

- “Facilidades relacionadas a la provisión del bucle de cliente”: Son las facilidades asociadas con la provisión desagregada del bucle de cliente, entre las que se encuentran, las de cubrición, las conexiones e información técnica necesaria para que la Prestadora Requiriente pueda proveer en forma competitiva sus servicios. (Artículo 1)
- Los contratos de interconexión deben incluir, entre otras cosas, “Las Facilidades Esenciales, *funciones o elementos de red contratados en forma individualizada* en su caso y sus respectivos precios, forma de pago, plazos de provisión, plazo de vigencia del contrato, y toda otra obligación convenida entre las partes.” (Artículo 7) (cursivas añadidas)

Unión Europea

La DIRECTIVA 2002/19/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de marzo de 2002 relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva acceso)²² considera la desagregación de la red como un factor de importancia para el acceso a las redes.²³

- El artículo 12 de la citada Directiva señala que se podrá imponer a los operadores, que “concedan acceso a terceros a elementos y/o recursos específicos de las redes, incluido el acceso desagregado al bucle local”.
- Asimismo, el Anexo II de la Directiva contiene una Lista mínima de elementos que deben figurar en la oferta de referencia para el acceso desagregado al bucle local de par trenzado metálico publicados por los operadores notificados.

- a) subbucle local: un bucle local parcial que conecta el punto de terminación de la red en las dependencias del abonado a un punto de concentración o a un punto específico de acceso intermedio de la red pública de telefonía fija;

²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0007:0007:ES:PDF>

²³ Conviene señalar que en diciembre de 2000, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea publicaron el REGLAMENTO (CE) No 2887/2000 sobre el acceso desagregado al bucle local. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:336:0004:0004:ES:PDF>

- b) acceso desagregado al bucle local: el acceso completamente desagregado y el acceso compartido al bucle local, sin que ello implique cambio alguno en la propiedad del bucle local;
- c) acceso completamente desagregado al bucle local: el suministro a un beneficiario de un acceso al bucle local o al subbucle local del operador notificado que autoriza el uso de la totalidad del espectro de frecuencias disponible en el par trenzado metálico;
- d) acceso compartido al bucle local: el suministro al beneficiario de acceso al bucle local o al subbucle local del operador notificado, que autoriza el uso del espectro de frecuencias de banda no vocal del par trenzado metálico; el bucle local continuará siendo utilizado por el operador notificado para prestar el servicio de telefonía al público.

Este anexo contiene también:

- a. Condiciones para el acceso desagregado al bucle local.
- b. Servicios de coubicación.
- c. Sistemas de información.
- d. Condiciones de suministro.

España

Cuando la empresa pública Telefónica fue privatizada en 1996, el gobierno español decidió que dicha empresa estaba obligada a prestar espacio en sus centrales para operadores de la competencia. Posteriormente, el marco legal estableció la obligación de las empresas con SMP de dar acceso desagregado al bucle local y de presentar una Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (OBA).

- El Real Decreto Español 2296/2004²⁴, de 10 de diciembre – Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración establece en su artículo 10 que “se podrá exigir a los operadores que hayan sido declarados con poder significativo en un mercado al por mayor que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de sus redes y a sus

²⁴ <http://www.boe.es/boe/dias/2004/12/30/pdfs/A42372-42396.pdf>

recursos asociados (...) en particular, se podrán imponer las siguientes obligaciones: Conceder acceso a terceros a elementos y recursos específicos de sus redes, incluido el acceso desagregado al bucle de abonado.”

- Asimismo, el citado Reglamento, dispone que “los operadores que de acuerdo con el artículo 10 estén obligados a facilitar el acceso desagregado a los bucles locales de abonado de pares metálicos deberán disponer de una oferta de acceso al bucle de abonado que deberá incluir, como mínimo, los elementos que se recogen en el anexo II de este reglamento”.
- La Oferta de Acceso al Bucle de Abonado, publicada en diciembre de 2011, señala que “Por medio de la presente oferta de referencia se ofrece acceso a bucles y a sub-bucles, según son definidos en la legislación comunitaria y nacional.”²⁵ Dicha Oferta contiene, entre otras cosas, lo relativo a los servicios de acceso al bucle abonado que se ofertan, los servicios de ubicación, los servicios de entrega de señal a la red del operador y los servicios de facturación.

Reino Unido

La desagregación de la red fue considerada como una obligación de British Telecom (BT), el operador dominante, antes de que la UE tomara la decisión de publicar su Reglamento sobre desagregación del bucle local.

- En diciembre de 1999, el regulador de las telecomunicaciones en el Reino Unido, en aquel momento OFTEL, publicó el documento *Access to Bandwidth: Delivering Competition for the Information Age*.²⁶ A través de dicho documento se pidió a BT que pusiera a disposición de otros operadores sus bucles locales.
- El citado documento estableció también que los bucles estarían disponibles a un precio basado en costos, permitiendo un beneficio razonable (Costo incremental de Largo Plazo más un margen para cubrir los costos comunes). Asimismo, se determinó que la desagregación de los bucles y la ubicación estarían disponibles para operadores con derechos y obligaciones en materia de interconexión de acuerdo con la legislación vigente.

²⁵ http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=c62ca5d7-afa0-4973-8f45-49098af51793&groupId=10138

²⁶ <http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/1999/consumer/a2b1199.htm>

- Al respecto conviene destacar que la condición 9.1 de la licencia de BT obliga a dicha empresa a proveer puntos de interconexión adecuados, así como información y otros servicios (tal como colocación) necesarios para la interconexión cuando sea requerida en términos razonables.
- Asimismo, la condición 83 de la Licencia de BT obliga a dicha empresa a posibilitar que otros operadores utilicen el bucle local de BT. Tal disposición es aplicable dado el carácter de empresa dominante de BT en el acceso a la red local.²⁷
- La condición de BT como operador con SMP y sus obligaciones respecto al bucle local se ha mantenido como puede verse en los documentos: *Local loop unbundling: setting the fully unbundled rental charge ceiling and minor amendment to SMP conditions FA6 and FB6*²⁸ (publicado en 2005) y *Review of the wholesale local access market. Consultation on market definition, market power determinations and remedies* (publicado en 2010).²⁹

Francia

En Francia, no sólo se ha considerado el tema de la oferta de interconexión de referencia, también se ha obligado a France Telecom, el operador con SMP, desde el año 2000 a presentar una oferta de desagregación del bucle local.

- La desagregación del bucle local entró en funcionamiento en este país a partir de 2001.³⁰ Aunque un año antes France Telecom publicó su oferta de referencia, en noviembre de 2000, la ARCEP le pidió que la modificará.
- Durante el primer semestre de 2011, la ARCEP realizó una consulta pública sobre las metodologías de costos de las inversiones en el bucle local de cobre de France Telecom. Se consideró el cambio de cobre a fibra.³¹
- Una vez concluida la consulta, la ARCEP emitió su Decisión No.2012-0007³² del 17 enero de 2012 en la que se estableció el método que será utilizado para establecer una tarifa para el par de cobre. Mediante dicha Decisión se espera que

²⁷ http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/llu/statement/llu_statement.pdf

²⁸ http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/llu/statement/llu_statement.pdf

²⁹ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/wla/summary/wlacondoc.pdf>

³⁰ <http://www.arcep.fr/index.php?id=8577&L=1>

³¹ http://www.arcep.fr/index.php?id=8571&L=1&tx_gsactualite_pi1%5Buid%5D=1480&tx_gsactualite_pi1%5BbackID%5D=1&cHash=24fe999603

³² http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/12-0007.pdf

las tarifas de desagregación de France Telecom disminuyan después de 2012. Se estima que, tan sólo en 2012, los cambios en los precios de France Telecom se reflejen en una disminución de €50 millones de Euros en los costos de los operadores que utilizan las facilidades de dicha empresa.

Alemania

Este fue uno de los primeros países en reconocer la importancia de la desagregación del bucle como una herramienta fundamental para fomentar la competencia. En 1997, el Ministerio Federal de Telecomunicaciones y Servicios Postales ordenó Deutsche Telekom (DT) desagregar por completo los elementos de su red. A partir de 1998 la Autoridad Nacional Regulatoria National (RegTP) es la encargada de regular lo referente a la desagregación del bucle.³³

La Ley Federal de Telecomunicaciones junto con los reglamentos sobre tarifas y la de acceso a la redes son el marco legal que sustenta la regulación de la desagregación del bucle local. Las secciones 33 y 35 de la Ley junto con la sección 2 del Reglamento de Acceso señalan que los operadores dominantes están obligados a proveer acceso desagregado a todas las partes de su red de telecomunicaciones incluyendo el acceso a las líneas de los suscriptores.³⁴

Turquía

La regulación relativa a la desagregación del bucle local en este país se emitió en julio de 2004 y su implementación inició un año después.³⁵ En ese sentido, la Oferta de Referencia de Interconexión 2010, oferta que debe presentar el incumbente Türk Telekom de manera obligatoria, contiene las situaciones en las que debe considerarse la desagregación de los elementos o funciones de la red.³⁶

³³

http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/archive/inquiries/local_loop/pricing_open_loop.pdf

³⁴ Markus Fredebeul-Krein (2002). "Regulating prices of unbundled access to the local loop: a German case study" <http://www.itl.waw.pl/czasopisma/TiTI/2002/1-2/10.pdf>

³⁵ OECD (2005). OECD Communications Outlook 2005.

³⁶ <http://www.turktelekom.com.tr/telekom/tr/pdf/ReferansTeklif/TT-2010-Reference-Interconnection-Offer.pdf>

Existe además la obligación para Türk Telekom de presentar una Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local que obliga a dicha empresa a proveer los servicios o elementos de su red por separado de una manera que permita el acceso a únicamente a los componentes de la red demandados y al tipo de acceso solicitado, incluyendo transmisión, conmutación e interfaces.³⁷

II. CONCLUSIONES

Reiteramos que tener un CMI incompleto y no ajustado a la realidad nacional, lejos de ayudar a la competencia perjudicaría al mercado al no resolver los problemas trascendentales de interconexión y competencia en telecomunicaciones que aquejan a México y que seguirán ampliando la brecha digital lo que podría resultar en un problema de seguridad nacional a mediano plazo.

Resulta incomprensible que la Autoridad haya omitido la desagregación del bucle local cuando la experiencia internacional muestra que es una política que se ha aplicado en diversos países con el propósito de fomentar la competencia y cuando Telmex misma (o América Móvil) lo apoyó en Chile como se mostró en escrito un anterior enviado a COFEMER.

La interconexión y desagregación del bucle, según los párrafos tomados de diversos lineamientos de otros países que sirvieron como soporte al anteproyecto de CMI de COFETEL, no son temas ajenos y si bien en algunos países la desagregación del bucle está ligada a una declatoria de dominancia, dicha condición no es necesaria ni indispensable, como lo muestran varios casos citados, para que se obligue un operador a desagregar las funciones o elementos de su red.

En el contexto antes descrito, se solicita a la COFEMER que pida a la COFETEL la inclusión de la desagregación del bucle local en el Anteproyecto en discusión a fin de fortalecer dicho documento y el proceso mismo de competencia en el sector de telecomunicaciones en México.

³⁷ http://www.abgs.gov.tr/files/Taieux/TRSTMarketAnalysesinTelecomSector_StV_Communique_English.pdf

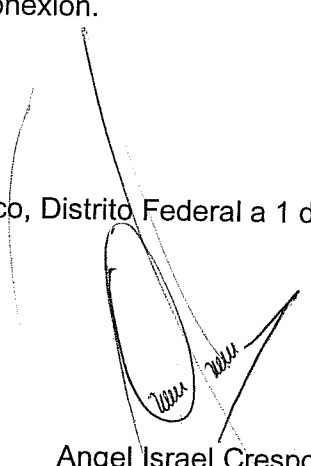
Por lo anteriormente expuesto a esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria, atentamente solicito:

PRIMERO.- Se me tenga por reconocida la personalidad con la que me ostento, en representación de las empresas de telecomunicaciones Operbes, S.A. de C.V., Bestphone, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cable y Comunicación de Campeche, S.A. de C.V., y Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S.A. de C.V.

SEGUNDO.- Se tengan por presentados los comentarios vertidos por mis representadas a lo largo del presente escrito, respecto del "Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión, para iniciar el procedimiento de mejora regulatoria".

TERCERO.- Por las razones que se dejaron precisadas, pido que se solicite a la COFETEL la inclusión de la desagregación del bucle local en el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión.

México, Distrito Federal a 1 de febrero de 2013



Angel Israel Crespo Rueda

c.c.p. *Lic. Luis Fernando Peláez Espinosa*
Director General de Regulación "C"
Comisión Federal de Telecomunicaciones