

Comentarios al Anteproyecto de Convenio Marco para la Prestación de Servicios de Interconexión

Comentarios generales:

- I) Consideramos que COFETEL debe someter el “Anteproyecto de Convenio Marco para la prestación de servicios de interconexión” a consulta pública, una vez que se emitan en el Diario Oficial de la Federación, las disposiciones finales del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, lo anterior debido a que dicho Plan es totalmente vinculativo con el anteproyecto que se estudia.

En tal sentido, los comentarios que se pudieran hacer en este momento al anteproyecto, dependerán de las modificaciones que se hayan realizado al anteproyecto del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad que fue publicado por COFEMER para su consulta pública el 4 de abril de 2008.

- II) El Anteproyecto de Convenio Marco para la prestación de servicios de interconexión, va más allá de lo establecido en los artículos 42 y 43 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo la “LFT”) ya que en dichos artículos sólo se considera la libre negociación entre las partes y los criterios que se deben tomar en cuenta para suscribir los convenios de interconexión.

En tal sentido, la participación de la COFETEL en la negociación entre los concesionarios, sólo se debe limitar a petición de alguna de las partes, como lo señala el mismo artículo 42 de la LFT y exclusivamente para resolver las condiciones no convenidas.

- III) En el “Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas de telecomunicaciones, alámbricas e inalámbricas” en su transitorio segundo se establece:

Para que se puedan modificar los títulos de concesión de los concesionarios con restricciones, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Manifestar por escrito a la Secretaría, bajo protesta de decir verdad, su adhesión al presente Acuerdo, incluyendo el Convenio Marco de Interconexión y la resolución relativa a la portabilidad de números que para tal efecto emita y publique en el DOF la COFETEL.*

Por lo tanto, el Convenio Marco debe ser aplicado exclusivamente a los concesionarios con restricciones y no de manera simétrica (de igual aplicación a todos) como se establece en esta propuesta.

- IV) La vigencia del Convenio Marco debe acotarse a un máximo de dos años a partir de la modificación de los títulos de concesión de los concesionarios con restricciones para evitar convertirse en un freno al futuro avance de la industria, su tecnología, sus normas y sus prácticas. De lo contrario, se estaría definiendo un Convenio estático, que no podría modificarse ni siquiera por la propia COFETEL para adaptarlo a las cambiantes necesidades de este sector.

- V) El Convenio Marco no debe ser limitativo y menos aún, contraponerse al espíritu de la LFT y en particular de su artículo 42, en el que las partes podrán convenir condiciones adicionales por mutuo acuerdo.
- VI) El Convenio Marco propuesto no es aplicable de manera genérica a todos los modelos de interconexión que entre redes públicas de telecomunicaciones existen; específicamente, el proyecto que se discute no aplicaría a la interconexión entre una red de telefonía local y una red de larga distancia.
- VII) El Convenio Marco debe tener una estructura asimétrica en el que algunas obligaciones solamente apliquen a los concesionarios con restricciones, tales como: tránsito, provisión de enlaces, etc.
- VIII) Se debe incluir dentro del Convenio Marco, la obligación de permitir la compartición de los POI's entre concesionarios, lo anterior con la finalidad de tener una arquitectura de interconexión más flexible y eficiente. Debe resaltarse que cuando nos referimos al POI, no es la ubicación (cosa que ya puede realizarse) sino utilizar la interconexión disponible de otro concesionario para originar y terminar tráfico. Esta condición debe ser automática, no debe generar pagos de interconexión para la parte pasiva (el que no decida compartir el POI) y quien presta su POI para que lo utilice otro concesionario debe realizar los pagos correspondientes de interconexión. Este es un mecanismo muy rápido y eficiente para quien desee empezar a operar en un nuevo ASL, hasta tanto adquiera un tamaño razonable y se justifique realizar una interconexión directa.
- IX) Dentro del Convenio Marco se debe eliminar el concepto de desagregación del bucle de abonado porque desalienta las inversiones y genera una práctica de "parasitismo" en lugar de un mecanismo de inversión productiva. En el presente Anteproyecto se confunde la idea de ofrecer un acceso no discriminatorio a cualquier servicio (que podría definirse como mismo precio, misma calidad, mismas condiciones para cualquier destino similar), con el definir la utilización del bucle de abonado de otro operador como si fuera interconexión.

Debemos tomar en cuenta que actualmente ya existen muchas alternativas para llegar hasta un usuario específico (alámbricas e inalámbricas) y que lo mejor para México es cada vez existan más alternativas, por lo que la desagregación del bucle es contrario al interés público.

Comentarios específicos:

I) Proemio del documento

Se establece que:

1. La Comisión Federal de Telecomunicaciones a efecto de estar en posibilidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral Quinto del "Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas de telecomunicaciones, alámbricas e inalámbricas", somete a consulta pública el anteproyecto de Convenio Marco para la prestación de servicios de interconexión.

Comentario:

La COFETEL no consideró el numeral Cuarto del “Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas de telecomunicaciones, alámbricas e inalámbricas” (en lo sucesivo el “Acuerdo”), que establece:

CUARTO.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), establecerá en un plazo que no exceda de 15 (quince) días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, un Comité Consultivo coordinado por la misma e integrado por concesionarios y expertos en la materia, que contribuya con la COFETEL en el diseño de la resolución relativa a la portabilidad de números a que se alude en el acuerdo Sexto y del Convenio Marco de Interconexión referido en el acuerdo Quinto, así como para que contribuya con la COFETEL para que ésta resuelva la implementación de la portabilidad, interconexión e interoperabilidad mencionadas en el presente Acuerdo.

*Donde claramente se señala que el Convenio Marco de Interconexión referido en el numeral Quinto del Acuerdo, **debe emanar de un Comité Consultivo que será coordinado por la misma COFETEL e integrado por concesionarios y expertos en la materia;** lo cual no sucede con el anteproyecto de Convenio Marco para la Prestación de Servicios de Interconexión (en lo sucesivo el “Anteproyecto del Convenio Marco”) presentado por COFETEL.*

Por lo tanto, solicitamos que previo a la revisión del Anteproyecto del Convenio Marco presentado por COFETEL, se de cumplimiento al procedimiento señalado en numeral Cuarto del Acuerdo.

2. Dicho instrumento contiene las condiciones mínimas para la interconexión de las redes de los concesionarios de Redes Públicas de Telecomunicaciones, que bajo un desacuerdo esta Comisión resolvería en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, a su vez fundamentadas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y el marco jurídico vigente en la materia, considerando además las disposiciones del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad que se encuentra actualmente en el proceso de mejora regulatoria previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Comentario:

La COFETEL no se apega a lo que establece el numeral Quinto del Acuerdo que establece:

QUINTO.- La COFETEL, con base en lo dispuesto en los artículos 9-A, fracciones I y X de la Ley y 37 Bis, fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (el Reglamento Interior), y a fin de promover la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, en un plazo máximo de 75 (setenta y cinco) días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, observando lo señalado en el acuerdo Cuarto que antecede con respecto al Comité Consultivo, deberá emitir y publicar en el DOF un

Convenio Marco en el que se establezcan las condiciones para la interconexión de las redes de los concesionarios de telefonía local con las redes de los concesionarios de televisión y/o audio restringidos (Convenio Marco de Interconexión), el cual deberá garantizar que la interconexión de estas redes se lleve a cabo, con el mismo trato que los concesionarios de telefonía local se den entre sí, independientemente de la tecnología utilizada en sus redes públicas de telecomunicaciones para proporcionar el servicio fijo de telefonía local, incluyendo entre otros aspectos el establecimiento de convenios compensatorios (también conocidos como “el que factura retiene” o “bill and keep”); dicho Convenio Marco de Interconexión pasará a formar parte integrante del presente Acuerdo como Anexo V.

*En tal sentido, se establece que el Convenio Marco de Interconexión que se emita, deberá garantizar que la interconexión de estas redes se lleve a cabo, con el mismo trato que los concesionarios de telefonía local se den entre sí, independientemente de la tecnología utilizada en sus redes públicas de telecomunicaciones para proporcionar **el servicio fijo de telefonía local**, incluyendo entre otros aspectos el establecimiento de convenios compensatorios.*

*Por lo que el campo de aplicación del Convenio Marco de Interconexión que establece el Acuerdo, queda claramente acotado a redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan **el servicio fijo de telefonía local y a redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios de televisión y/o audio restringidos** y no el que establece el Anteproyecto del Convenio Marco que es de carácter general.*

*Por otra parte, la COFETEL establece que el Anteproyecto del Convenio Marco contiene las condiciones mínimas para la interconexión de las redes de los concesionarios de Redes Públicas de Telecomunicaciones, que **bajo un desacuerdo esta Comisión resolvería en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones**; lo cual no es la finalidad del Convenio Marco de Interconexión a que hace referencia el numeral Quinto del Acuerdo ya reproducido anteriormente.*

II) Cláusula Primera. Definiciones

1. Acceso a Servicios

Está definido como un servicio de interconexión y en tal caso está obligando a todas las redes públicas de telecomunicaciones a desagregar el bucle local.

Comentario:

La COFETEL debe considerar que no es técnica y económica eficiente desagregar elementos, servicios, infraestructura, capacidades o funciones de sus respectivas redes.

Por lo tanto, este servicio (en particular el bucle de abonado) no debe ser considerado como elemento de interconexión, y en tal sentido, no debe formar parte de este convenio marco de interconexión.

2. Compartición de Infraestructura

La definición señala: “El uso por dos o más Redes Públicas de Telecomunicaciones de la infraestructura que resulta necesaria para la provisión de Servicios de Interconexión tales como equipos, sitios, ductos, canalizaciones, postes, torres; y otros elementos.”

La Compartición de Infraestructura está considerada como un servicio de interconexión (ver definición de Servicios de Interconexión del Anteproyecto del Convenio Marco).

Comentario:

Esta definición es muy amplia y va más allá del objetivo de un convenio marco de interconexión, lo anterior debido a que existe una gran cantidad de infraestructura de red que se puede utilizar o relacionar con la provisión de servicios de interconexión, misma que no es ni económica ni técnicamente factible en muchos caso ofrecerla terceros.

Consideramos que tal definición debe quedar acotada a lo siguiente: “Es la infraestructura usada por las Redes Públicas de Telecomunicaciones para la provisión de Servicios de Interconexión y que previo acuerdo entre las partes, es compartida entre ambos.”

La Compartición de Infraestructura no debe ser considerada como un Servicio de Interconexión.

3. Conducción de tráfico

Esta definición considera obligatorio el ofrecer servicios de tránsito para todas las redes.

Comentario:

La COFETEL debe considerar que no todos los concesionarios tienen la posibilidad técnica o económica de prestar el servicio de tránsito, por lo cual no debe ser considerado como obligatorio en forma general.

4. Coubicación

En la definición se incluye la compartición de infraestructura que es por si mismo un servicio de interconexión.

Comentario:

Se debe considerar el comentario hecho a la definición de compartición de infraestructura ya que al incluirse en la definición de coubicación abre la posibilidad a que se incluyan elementos que sería muy complicado compartir.

*La COFETEL debe incluir que en la definición de coubicación, el que en ella se permita la interconexión con otras redes para la entrega y recepción de tráfico de sus usuarios y de **otras redes**.*

5. Enlaces de Transmisión

Dado que está definido como un servicio de interconexión, es obligatorio ofrecerlo a todas las redes que lo soliciten:

Comentario:

No es ni económica ni técnicamente factible para muchos concesionarios el ofrecerla, por lo cual se debe limitar la obligatoriedad cuando ya se ofrezca a terceros o cuando esté disponible. Es claramente una obligación que no debe ser simétrica.

6. Punto de Señalización

Comentario:

La definición corresponde a Punto de Transferencia de Señalización.

7. Servicios Auxiliares Conexos

Dado que está definido como un servicio de interconexión, es obligatorio ofrecerlo a todas las redes que lo soliciten:

Comentario:

Es una definición bastante amplia ya que señala que se incluyen todos aquellos servicios que se requieran para permitir a los usuarios de un Concesionario comunicarse con los usuarios de otro Concesionario; por lo cual, la COFETEL debe limitar dicha definición para el caso de que dichos servicios se ofrezcan a terceros.

Los Servicios Auxiliares Conexos no deben considerarse como un Servicio de Interconexión.

8. Servicios de Interconexión

La definición obliga a todos los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a ofrecer los siguientes servicios:

- Acceso a servicios
- Conducción de tráfico
- Enlaces de transmisión
- Puertos de acceso
- Señalización
- Tránsito
- Coubicación
- Compartición de Infraestructura
- Servicios Auxiliares Conexos

Comentario:

No se debe obligar a todos los concesionarios a ofrecer los servicios que se especifican en la definición ya que no todos cuentan con las condiciones técnicas y económicas para ofrecerlos a otros concesionarios.

En tal sentido, se debe acotar esta definición para establecer que los servicios de interconexión obligatorios sólo deben ser:

- Servicios conmutados de interconexión
- Puertos de acceso
- Señalización
- Coubicación

Y el resto se deben ofrecer, siempre y cuando, ya se ofrezcan a terceros.

III) Cláusula Segunda. Objeto y Generalidades del Convenio

1. Objeto del Convenio

En el objeto se establece la prestación de servicios de interconexión a requerimiento de la otra parte.

Comentario:

Considerando la definición de Servicios de Interconexión, es posible solicitar cualquier servicio de interconexión, independientemente de que un concesionario lo provea o no; en tal sentido no se debe obligar a dicho concesionario a cumplir algo que técnica o económicamente no le es viable.

En uno de los párrafos de esta cláusula, se señala que:

“Las disposiciones contenidas bajo el presente Convenio y sus Anexos, en caso de ser necesario se interpretarán considerando lo expresamente previsto en la legislación vigente aplicable en la materia y, en su caso, en las disposiciones reglamentarias o administrativas aplicables que deriven de esta última, el presente Convenio, y sus Anexos.”

Comentario:

Lo anterior no es correcto al pretender imponer la interpretación por documentos ajenos al mismo convenio entre las partes, siendo que éstos son ajenos a la celebración del mismo.

En tal caso debe ser sólo a lo considerado en el convenio por las partes.

2. Solicitudes de Servicio

Establece la posibilidad de solicitar Servicios de Interconexión de manera desagregada, obligándose a las partes a instalar la capacidad necesaria para satisfacer la demanda de dichos Servicios de Interconexión.

Comentario:

Considerando la definición de Servicios de Interconexión, es posible solicitar cualquier servicio de interconexión, independientemente de que un concesionario lo provea o no; en tal sentido no se debe obligar a dicho concesionario a cumplir algo que técnica o económicamente no le es viable.

No se debe obligar a todos los concesionarios a ofrecer los servicios que se especifican en la definición de Servicios de Interconexión.

IV) Cláusula Cuarta. Contraprestaciones

1. Condiciones de Pago

En el numeral 4.4.1 Facturas, se reitera la obligación a los concesionarios de prestar todos los servicios de interconexión y en tal sentido facturarlos.

Comentario:

La COFETEL debe considerar que no todos los concesionarios tienen la posibilidad técnica o económica de desagregar elementos, servicios, infraestructura, capacidades o funciones de sus respectivas redes.

Por lo tanto, no se debe obligar de manera simétrica a todas las redes públicas de telecomunicaciones a ofrecer todos los servicios de interconexión.

V) Cláusula Quinta. Aspectos Técnicos

1. Realización Física de la Interconexión

1.1 En el numeral 5.3.1 General, se establece que:

“Cada una de las partes será responsable de proveer, en el ámbito de su competencia y **de manera desagregada**, los elementos de red, capacidad, funciones, servicios e infraestructura para llevar a cabo la Interconexión

Comentario:

La COFETEL debe considerar que no todos los concesionarios tienen la posibilidad técnica o económica de desagregar elementos, servicios, infraestructura, capacidades o funciones de sus respectivas redes.

Por lo tanto, no se debe obligar de manera simétrica a todas las redes públicas de telecomunicaciones a ofrecer los servicios de interconexión definidos.

1.2 En el numeral 5.3.3 Especificaciones Técnicas de los Enlaces de Transmisión.

Se señala que dichos enlaces entre las redes y los puertos de acceso se podrán establecer a través de formatos o estándares de acuerdo con las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones o las recomendaciones emitidas por organismos internacionales reconocidos o la reglamentación que resulten aplicables si así lo requiere una de las partes.

Comentario:

La COFETEL debe considerar que los Enlaces de Transmisión no deben considerarse como un servicio de Interconexión, y mucho menos

la obligación para todas las redes el proveerlos; por otro lado, no se utilizan en México todos los formatos y protocolos diferentes de las recomendaciones internacionales. No existe ninguna red que pueda soportar y ofrecer todos los formatos y protocolos recomendados.

VI) Cláusula Decimoquinta. Acceso Irrestricto

Con un lenguaje confuso, se está obligando a todas las redes públicas de telecomunicaciones a desagregar el bucle local.

Comentario:

No debe incluirse la desagregación del bucle de abonado como un servicio de interconexión. Debe tomarse en cuenta que es diferente el ofrecer un acceso no discriminatorio a cualquier servicio (mismas condiciones) que ofrecer el bucle de abonado en forma aislada, para que por ese conducto, todas las redes ofrezcan sus servicios.

VII) Anexo A. Puntos de Interconexión

Comentario:

No queda claro el concepto de “permitir la interconexión de un tercer concesionario ya interconectado”.

No queda claro el concepto de “entregar tráfico de otro ASL”.