Comisión de Regulación de Comunicaciones
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Análisis del mercado de terminación de llamadas Fijo-Móvil

-Respuestas a los comentarios sobre la propuesta regulatoria-

CENTRO DE CONOCIMIENTO DE LA INDUSTRIA Y PROYECTOS ESPECIALES

Abril de 2016

SC-1390-1 049-1

vive digital Colombia para la gente

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

www.crcom.gov.co Síganos en: f/CRCcol @CRCcol YouTube CRCCol Instagram CRCCol

ANÁLISIS DEL MERCADO DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS FIJO-MÓVIL
–Respuestas a los comentarios sobre la propuesta regulatoria–

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 4
2. COMENTARIOS GENERALES A LA PROPUESTA REGULATORIA 6
2.1 Pertinencia de la propuesta regulatoria 6
2.2 Sobre los antecedentes normativos de la llamada fijo móvil 11
2.3 Titularidad de la llamada Fijo Móvil y la asimetría regulatoria en las llamadas fijo móvil. 17
2.4 Verificación de la titularidad de las llamadas fijo - móvil 32
2.5 Modificaciones de los contratos de acceso, uso e interconexión 32
3. COMENTARIOS PARTICULARES A LA PROPUESTA REGULATORIA 36
3.1 Sobre la información utilizada en el análisis del mercado de terminación de llamadas fijo móvil36
3.2 Evolución y caracterización del mercado de llamadas fijo-móvil 41
3.3 Sobre la Fórmula Tarifaria 46
3.3.1 Comentarios generales a la fórmula tarifaria 46
3.3.2 Factor de recuperación de cartera 49
3.3.3 Costo de Facturación por Minuto 55
3.3.4 Factor de externalidad de red 59
4. COMENTARIOS AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN 60
4.1 Modificación del Artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997 (Artículo 1 del Proyecto Regulatorio) 60
4.2 Reporte de información sobre el tráfico fijo – móvil (Artículo 2 del Proyecto Regulatorio) 65

4.3 Vigencias y derogatorias (Artículo 3 del proyecto de resolución) 69
5. COMENTARIOS ADICIONALES 70
5.1 Uso de la Instalación Esencial de RAN en las llamadas Fijo Móvil 70
5.2 Acceso a la base de datos de portabilidad numérica de telefonía móvil 73
5.3 Revisión de los esquemas de tarificación 77
5.4 Socialización de estudios realizados por la CRC 78

ANÁLISIS DEL MERCADO DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS FIJO-MÓVIL
–Respuestas a los comentarios sobre la propuesta regulatoria–

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 2.2.13.3.3[1] del Capítulo III del Título XIII de la Parte II del Libro II del Decreto 1078 de 2015, mediante el presente documento, la Comisión de Regulación de Comunicaciones presenta al sector las respuestas a las observaciones y comentarios realizados al documento "ANÁLISIS DEL MERCADO DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS FIJO-MÓVIL" y al proyecto de resolución "Por la cual se modifica el artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997 y se establecen otras disposiciones" publicados para comentarios de los interesados entre el 30 de octubre y el 24 de noviembre de 2015.

Dentro del plazo establecido se recibieron comentarios, observaciones y/o sugerencias de los siguientes agentes:

Remitente
AVANTEL S.A.S. (AVANTEL)
COMUNICACIÓN CELULAR S.A. (COMCEL - CLARO)
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. (ETB)
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI S.A. E.I.C.E (EMCALI)
TELEFÓNICA COLOMBIA (MOVISTAR)
TELMEX COLOMBIA S.A. (TELMEX - CLARO)
UNE, COLOMBIA MÓVIL S.A., EDATEL y ET PEREIRA (TIGO - UNE)

[1] Antes artículo 10 del Decreto 2696 de 2004

Adicionalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.8 del Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 Decreto 1074 de 2015[2] y la Resolución SIC 44649 de 2010, la CRC envió[3] a la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-, el proyecto regulatorio publicado con su respectivo documento soporte, los diferentes comentarios a la propuesta regulatoria antes listados y anexó el cuestionario dispuesto por tal Entidad para proyectos regulatorios de carácter general.

El día 21 de diciembre de 2015 se recibió comunicación de la SIC, con radicación No. 15-281824-2-0, en la que respondió a la CRC de manera general que: *"(…) esta Superintendencia concluye que el proyecto de regulación no despierta preocupaciones desde la óptica de la libre competencia, a pesar que se otorga un trato diferenciado de un agente frente a los ya instalados. En efecto, esta diferenciación es consecuencia de una disposición legal ajena al ámbito de competencia del regulador (…)".*

En la citada comunicación de la SIC, dicha Entidad reconoce las posibles bondades para la libre competencia que podrían derivarse de desregular los precios fijo- móvil a pesar del trato diferenciado al proveedor móvil que aún se encuentra en el régimen de transición, y en tal sentido considera que la propuesta regulatoria permitirá al consumidor beneficiarse de la libre competencia de manera oportuna.

Para mejor comprensión del lector, en este documento se presentan exclusivamente los apartes de cada documento de comentarios en donde se hacen preguntas, cuestionamientos y propuestas frente al proyecto en discusión, los cuales se presentan agrupados por temas y resumidos. Lo anterior, sin perjuicio de la consulta de los textos completos de cada documento, los cuales se encuentran publicados en la página Web de la Entidad para el efecto, sección de Industria - Proyectos, proyecto "Análisis del mercado de terminación de llamadas fijo-móvil"[4].

---

[2] Antes artículo 8º del Decreto 2897 de 2010.
[3] Radicación SIC No. 15-281824 del 25 de noviembre de 2015.
[4] https://www.crcom.gov.co/es/pagina/an-lisis-del-mercado-de-terminaci-n-de-llamadas-fijo-m-vil

Así las cosas, en el presente documento inicialmente se resuelven los comentarios de carácter general al proyecto regulatorio, entre ellos lo referente a la titularidad del llamada fijo - móvil, posteriormente se revisan los comentarios particulares sobre el análisis de la información utilizada y la fórmula tarifaria, así como también las observaciones sobre los artículos del proyecto de resolución. Finalmente, se atienden los comentarios relacionados con la necesidad de establecer medidas regulatorias adicionales o complementarias a las establecidas mediante el presente proyecto regulatorio.

2. COMENTARIOS GENERALES A LA PROPUESTA REGULATORIA

2.1 Pertinencia de la propuesta regulatoria

AVANTEL

Manifiesta que comparte la decisión de la CRC de disminuir el valor de la llamada fijo-móvil, en la medida en que está llamada a beneficiar a los usuarios finales de los servicios de telefonía fija, que permitirá a su vez imprimir un mayor dinamismo a Internet fijo, para lo cual, también se requiere la implementación de la Portabilidad Numérica Fija.

COMCEL (CLARO)

Solicita, que antes de adoptar una decisión sobre el tema, se tenga en consideración la necesidad de someter la presente iniciativa regulatoria a un análisis previo de impacto normativo –AIN, metodología recomendada por la OCDE y objeto del documento CONPES 3816 de 2014. Este instrumento permitirá examinar y cuantificar los beneficios, costos y efectos que generaría la implementación de esta propuesta regulatoria y determinar la conveniencia de su adopción.

EMCALI

Manifiesta que el proyecto ayuda a incentivar la construcción de un mercado competitivo y a mejorar la calidad en la prestación del mismo y sus respectivos estándares.

ETB

Es evidente que la penetración o el incremento de líneas fijas, no corresponde gradual ni directamente al tráfico hoy regulado, es decir, el hecho de que en los últimos años por razones relacionadas íntimamente con el mercado, se hayan incrementado líneas fijas, no significa que tráfico fijo- móvil haya tenido igual crecimiento, más aun teniendo en cuenta basto incremento de penetración con el que hoy cuentan los servicios móviles a nivel mundial.

Ahora bien, mantener regulado el tope tarifario que es cobrado en virtud de este tráfico de especial atención por parte del regulador, responde a una medida preventiva de la posible generación de una falla en el mercado, que puede por el monopolio de la terminación de las llamadas a móviles (siendo mayor su incremento en el mercado). No obstante lo anterior, a ningún proveedor conviene inducir un cobro excesivo de estas comunicaciones a los usuarios, pues este tráfico puede representar el elemento dinamizador del mercado. (…) manifiesta que los proveedores fijos son los llamados a hacer atractivo este tipo de servicios, los cuales pueden ser interesantes para el sector y por sobre todo para el usuario, teniendo en cuenta además que el tráfico fijo- móvil permanece estable, incluso con la alta penetración de otros servicios. (…)

(…) Manifiesta que la iniciativa es positiva puesto que además de fomentar la terminación fijo móvil, la misma ayuda a justificar e incentivar la inversión, masificar las TIC y seguir creciendo en los servicios fijos, que aún no tienen el ánimo de desaparecer, del que algunos hablan. ETB invita a que se continúe con todas las iniciativas que resulten favorables para el sector, para el mercado y para los usuarios.

TIGO UNE

Manifiesta que encuentra acertados los objetivos buscados por la CRC en relación con la necesidad de actualizar el tope tarifario para las llamadas fijo a móvil, aplicable al operador móvil titular de este tráfico por encontrarse en régimen de transición, según lo establecido en la Ley 1341 de 2009.
Igualmente, manifiesta que encuentra pertinente la revisión de las condiciones del mercado de terminación de llamadas originadas en las redes fijas y terminadas en las redes móviles con el fin de

identificar y establecer medidas regulatorias para promover mayor competencia. Estas acciones, además de mejorar las condiciones de competencia en el sector, seguramente promoverán mayor dinamismo e incrementos en la penetración de telefonía fija.

TELMEX (CLARO)

Es prioritario que el ente regulador someta la presente iniciativa regulatoria a un Análisis de Impacto Regulatorio –RIA-, la cual permitirá tener de manera ex ante, un análisis detallado del impacto que pueda generar este proyecto regulatorio y determinar la conveniencia y necesidad de generar modificaciones al esquema actual.

Respuesta CRC/

Inicialmente es importante recordar que en el parágrafo 2 del artículo 9 de la Resolución CRT 2058[5] de 2009 se establece que la Comisión, en un periodo no inferior a dos años, revisará las condiciones de competencia en los mercados susceptibles de regulación ex ante. Es así que, en lo que respecta al "mercado minorista de terminación de llamadas fijo - móvil en todo el territorio nacional"[6], en la Agenda Regulatoria 2015 - 2016 se anunció el desarrollo del proyecto "Análisis del mercado de terminación de llamadas Fijo- Móvil" con el objetivo de estudiar las condiciones de este mercado con el fin de determinar la necesidad de realizar ajustes a la regulación aplicable al mismo.

Si bien la revisión adelantada a este mercado en el año 2011 y la discusión sectorial adelantada en su momento, indicaron la necesidad de mantener el tope tarifario a las llamadas fijo - móvil para todos los proveedores (fijos y móviles) que tuvieran la titularidad de la llamada Fijo – Móvil, los análisis adelantados en el presente proyecto regulatorio evidencian la pertinencia de desregular la tarifa para llamadas fijo - móvil cuando el titular de la llamada sea el proveedor que origina la llamada, pues tal como lo señala **ETB**, los proveedores fijos en la actualidad no tienen incentivos para establecer precios

[5] "Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones"
[6] Mercado que hace parte de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante (Anexo 2 de la Resolución CRT 2058 de 2009)

excesivos sobre este tipo de llamadas y, en concordancia con las observaciones de **AVANTEL**, **ETB, EMCALI** y **TIGO – UNE,** la libertad tarifaria para los proveedores fijos es un elemento que puede dinamizar el mercado y sobre todo el uso de las redes de telefonía fija.

Los análisis realizados por la CRC, para el periodo 2012 a 2014, efectivamente muestran como el tráfico de llamadas fijo - móvil es un bien elástico que presentó una tendencia creciente en dicho periodo. En este mercado, los proveedores de telefonía fija son disciplinados por los proveedores móviles, pues en el caso que un usuario de telefonía fija requiera llamar a un usuario de telefonía móvil, al encontrar un precio elevado para esta llamada, tiene la alternativa de hacerlo desde un teléfono móvil dado que la penetración de la telefonía móvil es de 116%, pues el tráfico fijo-móvil puede ser reemplazado por el tráfico móvil-móvil cuando el precio del primero resulta elevado para el usuario.

Ahora bien, cuando la potestad de fijar el precio de la llamada fijo - móvil está en cabeza de un proveedor móvil, éste tiene el incentivo de establecer un precio elevado para motivar que las llamadas se realicen desde líneas móviles. En este caso, no es suficiente el control de los precios mayoristas de terminación de llamadas en redes móviles, pues resulta necesario regular la tarifa minorista para asegurar que ésta esté orientada a costos eficientes. Es por ello que la CRC, en el presente proyecto regulatorio, encuentra necesario mantener el tope regulatorio para las llamadas fijo - móvil en los casos en que el titular de éstas sea un proveedor móvil.

En todo caso, frente al monopolio que se presenta en la terminación de llamadas en cada una de las redes móviles, es necesario aclarar o precisar, acorde con lo establecido en la formula tarifaria Fijo - Móvil, que el tope tarifario establecido en el artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, también se debe aplicar a las relaciones de interconexión entre redes fijas y móviles (ver sección 2.2 del presente documento).

Frente a los comentarios de los proveedores **COMCEL** y **TELMEX** de adelantar previamente un análisis de impacto normativo o regulatorio, se debe precisar que a través del presente proyecto regulatorio se está desregulando el precio de las llamadas fijo - móvil cuando la titularidad de las mismas está en cabeza de los proveedores de telefonía fija y se está actualizando y manteniendo el tope tarifario cuando el titular de la llamada es un proveedor móvil. El análisis previo que conllevó a proponer tal modificación en la regulación se encuentra contenido en el documento "ANÁLISIS DEL MERCADO DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS FIJO-MÓVIL" que fue publicado para su discusión con el sector de manera simultánea con el proyecto de resolución para modificar el artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997. En este sentido, el documento soporte, el ejercicio de discusión sectorial y el presente análisis de comentarios, son elementos que hacen parte de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (RIA por sus siglas en inglés, Regulatory Impact Assessment) a la que hace referencia **COMCEL** y **TELMEX**. Cabe aclarar que la aplicación de las disposiciones del documento CONPES 3816 de 2014 está prevista con fecha máxima en 2018. En este momento la CRC se encuentran en proceso de definición e implementación de actividades para dar cumplimiento a este documento CONPES[7].

En todo caso, tal como ya se ha hecho mención, en el documento soporte se precisa que la liberación de la tarifa fijo - móvil para los proveedores de telefonía fija tendrá un efecto positivo para el usuario por cuanto existe una potencial reducción de precios producto del incentivo que tienen los proveedores de telefonía fija a incrementar el uso de la red fija aprovechando la cobertura actual de la telefonía móvil.

En este punto, sobre el cambio de esquema que menciona **TELMEX**, es importante aclarar que el cambio en la titularidad de la llamada fijo - móvil no es una medida que se esté implementando a través del presente proyecto regulatorio, pues la misma es producto del régimen de habilitación general establecido por la Ley 1341 de 2009 y de la finalización de las concesiones de prestación de servicios de comunicaciones móviles. Igualmente, la asimetría que se presenta entre proveedores

[7] La CRC se encuentra adelantando un plan piloto para la implementación de la metodología RIA, en concordancia con los lineamientos del documento CONPES 3016 de 2014.

móviles, en lo que respecta a la mencionada titularidad, obedece al régimen de transición previsto en el artículo 68 de la Ley 1341 de 2009 y no a una decisión del regulador.

2.2 Sobre los antecedentes normativos de la llamada fijo móvil

COMCEL (CLARO)

Con respecto al acápite de Antecedentes, indica que el mismo presenta confusión frente a la titularidad de las llamadas fijo-móvil. Lo anterior tomando en consideración que en el resumen normativo del tope tarifario Fijo-Móvil (Esquema 1) señala que según la Resolución CRC 3497 de 2011, dicho tope aplica tanto para operadores fijos como para operadores móviles, contrario a lo resuelto en la citada resolución, que determinó el tope para las llamadas originadas en redes fijas con terminación en redes móviles.

De acuerdo con lo indicado por la CRC en la resolución 3497, esta disposición, debería aplicarse mientras perdurara el régimen de transición.

En relación con el análisis realizado por la CRC en la página 11 del documento, preocupa lo señalado por la entidad cuando manifiesta:

"*Con ocasión del diferencial de los cargos de acceso para terminar llamadas en redes móviles, el tope tarifario es diferente según la red móvil en que termina la llamada*" (Pág. 11)

Según indica la Comisión, en la actualidad para la aplicación de la fórmula tarifaria fijo-móvil definida en la resolución 3497 para el componente de Cargo de Acceso de Terminación de redes móviles, se indica que para la terminación en la red móvil de COMCEL, se debe utilizar el cargo asimétrico establecido para este operador ($19,36). Lo anterior no es cierto, toda vez que el cargo aplicable a COMCEL fue establecido en virtud de las resoluciones de carácter particular 4002 y 4050 del 2012, medida del mercado mayorista de terminación de llamadas móvil-móvil en todo el territorio nacional.

Las resoluciones citadas indicaron que el mencionado cargo de acceso se aplica tal y como expresamente lo disponen estas resoluciones para (i) Interconexiones móvil-móvil y (ii) Interconexiones Móvil- Larga Distancia Internacional; y nunca para interconexiones fijo-móvil como lo indica equivocadamente la CRC en el documento. En virtud de lo anterior, solicitamos aclarar lo pertinente.

TELMEX (CLARO)

Considera que las razones que fueron tomadas en consideración para adoptar la resolución CRC 3497 de 2011, deben mantenerse, pues un cambio de posición generaría condiciones inequitativas y escenarios asimétricos, que perjudicarán a los usuarios y se traducirán en cargas administrativas y atención de PQRs para los Proveedores.

Respuesta CRC/

Inicialmente, frente a la aparente confusión que señala **COMCEL** se presenta en la sección de Antecedentes del documento "ANÁLISIS DEL MERCADO DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS FIJO-MÓVIL", es importante recordar que dentro de los considerandos de la Resolución CRC 3497 de 2011 se hace mención al régimen de transición establecido en la Ley 1341 de 2009, se indica que no hay una norma que atribuya la titularidad de las llamadas a los proveedores móviles y se precisa que las llamadas fijo - móvil con destino a un usuario de un proveedor que ingresó al mercado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 o que se acogió voluntariamente al régimen de habilitación previsto en la misma, son de titularidad del proveedor en cuya red se originó la comunicación. Igualmente, dentro de los considerandos de la Resolución CRC 3497 de 2011 se indica que la medida de tope tarifario debe aplicarse a todos los proveedores de redes y servicios que tengan el poder de fijar dicha tarifa.

Efectivamente, cuando en la Resolución 3497 de 2011 se modifica el artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997 se establece el tope tarifario para las llamadas originadas en redes fijas con terminación en redes móviles y en la fórmula se define el precio fijo - móvil (P_{FM}), como el valor

eficiente máximo que puede cobrar un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones para las llamadas originadas en redes fijas y terminadas en redes móviles. Antes de esta modificación, el precio fijo - móvil (P_{FM}) estaba definido como el valor eficiente máximo por minuto que puede cobrar un operador móvil para llamadas fijo - móvil[8].

Como se puede apreciar, el recuento normativo sobre la regulación de la tarifa fijo - móvil que se realiza en la sección de Antecedentes del documento soporte del presente proyecto regulatorio es acertado y no genera algún tipo de confusión.

Ahora bien, frente al comentario de **COMCEL** relativo a que la Resolución 3497 de 2011 debería aplicarse mientras perdura el régimen de transición, es preciso tener presente que la CRC reconoció en los considerandos de la misma que la responsabilidad de la llamada fijo - móvil sigue en cabeza de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles que se encontraban legalmente habilitados bajo el esquema anterior a la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009, para la prestación por su cuenta y riesgo de servicios móviles en Colombia y hasta tanto dichas concesiones, licencias, permisos y autorizaciones se encontraran vigentes, en los términos claramente señalados en el artículo 68 de la Ley 1341 de 2009.

Al respecto es pertinente recordar que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones establecidos a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009, podían mantener sus concesiones, licencias, permisos y autorizaciones hasta por el término de los mismos, bajo la normatividad legal vigente en el momento de su expedición, y con efectos sólo para dichos títulos habilitantes. De ahí en adelante, esto es, a partir de los títulos habilitantes, a tales proveedores les aplica el nuevo régimen previsto en la ley, es decir, el régimen de habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones (Art. 10) y de permiso para uso y explotación del espectro radioeléctrico (Art. 11).

[8]Ver Resolución CRT 2156 de 2009.

En el caso que los proveedores decidieran acogerse al régimen de habilitación general de la ley (inciso segundo Art. 68) antes del vencimiento de sus títulos habilitantes, dicho acogimiento conlleva necesariamente la terminación anticipada de las respectivas concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, no genera derechos a reclamación alguna, ni el reconocimiento de perjuicios o indemnizaciones en contra del Estado o a favor de éste.

Así las cosas, se debe precisar que, al momento de la expedición de la Resolución CRC 3497 del 5 de diciembre 2011, los proveedores **COMCEL**, **TELEFÓNICA** y **COLOMBIA MÓVIL**, se encontraban en el régimen de transición y por tanto en ese momento continuaban con la titularidad de las llamadas fijo - móvil que terminaban en su red. Sin embargo, para ese momento era claro que, en virtud de la Ley 1341 de 2009, una vez terminada la concesión del servicio de telefonía móvil o en el momento que se acogieran al régimen de habilitación general, dejaban de tener la titularidad de las llamadas fijo - móvil.

Precisamente, a raíz de este cambio paulatino en la titularidad de la llamada fijo - móvil[9] y como medida preventiva, fue que el regulador consideró pertinente mantener el tope tarifario para las llamadas fijo - móvil para todos los proveedores que tengan el poder de fijar dicha tarifa, mientras perduraba el régimen de transición de que trata el artículo 68 de la Ley 1341 de 2009.

Ahora bien, en atención al comentario de **TELMEX** en el que indica que se deben mantener las razones que fueron tomadas en consideración para adoptar la Resolución CRC 3497 de 2011, se reitera que el cambio en la titularidad del tráfico fijo - móvil con fundamento en lo previsto en el artículo 68 de la Ley 1341, no supone contradicción alguna con la resolución 3497 de 2011 y menos aun cuando esta norma ya había reconocido el cambio de titularidad, y de manera preventiva consideró que la medida

[9] Ver respuesta suministrada en la sección 2.3 "Titularidad de la llamada fijo - móvil y la asimetría regulatoria en las llamadas fijo - móvil" donde se precisan las fechas en que los proveedores Comcel y TELEFÓNICA se acogieron al régimen de habilitación general y en las que finalizó para ellos el periodo de transición de que trata el artículo 68 de la Ley 1341 de 2009.

de tope tarifario a las llamadas fijo - móvil debía aplicarse a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que tuviesen el poder de fijar dicha tarifa.

Además, hay que anotar desde el punto de vista jurídico que la resolución se fundamenta precisamente en que, en la medida en que la Ley 1341 de 2009 no contiene una norma que atribuya al proveedor de servicios móviles la titularidad de la llamada fijo a móvil, las llamadas fijo - móvil con destino a un usuario de un proveedor de servicios de telecomunicaciones que ingresó al mercado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 o que se acogió voluntariamente al régimen de habilitación general previsto en la misma, son titularidad del proveedor en cuya red se originó la comunicación.

Así mismo, desde el punto de vista fáctico, la resolución se fundamentó en la necesidad de mantener y aplicar el tope tarifario a las llamadas fijo-móvil a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que tuviesen el poder de fijar dicha tarifa, independientemente de que sean fijos o móviles, en pro de la protección del bienestar de los usuarios. Es por ello que, el hecho de que se haya producido el cambio de la mencionada titularidad, antes de evidenciar un desaparecimiento de los fundamentos de hecho de la resolución, los refuerza, pues fue precisamente considerando tal cambio, que la CRC adoptó tal decisión.

Como puede entenderse, la medida propuesta por la CRC a través del presente proyecto, si bien desregula la tarifa fijo - móvil para los proveedores de telefonía fija, no está creando escenarios asimétricos diferentes o adicionales a los generados, producto de la aplicación de la Ley 1341 de 2009. Por el contrario a lo afirmado por **TELMEX**, se considera que la medida incentivará a los proveedores de telefonía fija (que ya tienen la titularidad de la llamada fijo - móvil) a reducir el precio de las llamadas fijo - móvil, lo que en últimas se traduce en un beneficio para los usuarios.

De otra parte, con respecto a la preocupación manifestada por **COMCEL**, respecto de la afirmación realizada por la CRC en la página 11 del documento "ANÁLISIS DEL MERCADO DE TERMINACIÓN DE

LLAMADAS FIJO-MÓVIL" donde se indica que *"Con ocasión del diferencial de los cargos de acceso para terminar llamadas en redes móviles, el tope tarifario es diferente según la red móvil en que termina la llamada*", esta Comisión aclara que, si bien en la sección de Antecedentes del referido documento se hace mención a los cargos de uso para terminar llamadas en redes móviles durante el año 2015, ello no significa que la remuneración del cargo de acceso móvil en las llamadas fijo - móvil que terminan en la red del proveedor dominante deba estar sujeta a las medidas regulatorias establecidas a través de las resoluciones 4002 y 4050 de 2012, toda vez que el alcance de dichas medidas se encuentra determinado en las resoluciones mencionadas. En efecto, en el Artículo 1[10] de la Resolución 4002 de 2012 (modificado por el Artículo 3 de la Resolución 4050 de 2012) se hace referencia únicamente a las relaciones de interconexión móvil - larga distancia y móvil – móvil, por lo que el alcance del presente proyecto en nada afecta lo dispuesto en las referidas resoluciones.

En todo caso, es importante precisar que para las interconexiones fijo - móvil, de acuerdo con la fórmula tarifaria fijo - móvil, el cargo de acceso corresponde al valor vigente de la senda de cargos de acceso por uso establecido en el artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007.

Así, si bien, en el artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007 se indica que los cargos de acceso para terminación de llamadas en redes móviles aplica a las interconexiones entre proveedores móviles y entre proveedores móviles y proveedores de larga distancia internacional, en el artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997 se precisa que el cargo de acceso por uso establecido en el artículo 8 de la Resolución 1763 de 2007 es uno de los componentes de la fórmula tarifaria para determinar el valor de tope tarifario de las llamadas fijo – móvil, para cuyo cálculo deben seguirse las reglas establecidas en la regulación, la cual efectivamente contempla reglas de cargos de acceso móviles aplicables

[10] "*A partir de la ejecutoria de la presente resolución, el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL deberá ofrecer a los proveedores de redes y servicios de larga distancia internacional y demás proveedores de redes y servicios móviles por lo menos los dos esquemas de cargos de acceso correspondientes al valor final de la Tabla 3 del artículo 8° de la Resolución 1763 de 2007 modificado por el artículo 1° de la Resolución CRC 3136 de 2011 o aquella que la modifique o sustituya, los cuales se expresan en pesos constantes de enero de 2011. La actualización de los pesos constantes a pesos corrientes se realizará a partir del 1º de enero de 2014, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º de la presente resolución (…)". (SFT)*

también a las relaciones de interconexión fijo – móvil, dada la metodología o fórmula definida por la regulación para su cálculo.

En tal sentido, y en aras de la claridad, se incorpora el artículo 8D en la Resolución CRT 1763 de 2007 estableciendo que en las llamadas fijo - móvil los proveedores de redes y servicios móviles deben cobrar como máximo a los proveedores de redes y servicios de telefonía fija el valor del cargo de acceso por uso establecido en el artículo 8 de la misma resolución.

2.3 Titularidad de la llamada Fijo Móvil y la asimetría regulatoria en las llamadas fijo móvil.

COMCEL (CLARO)

Reiteramos lo expuesto en los comentarios al proyecto de Agenda regulatoria 2016-2017, respecto de nuestra preocupación por la generación por parte de la CRC, de escenarios asimétricos entre concurrentes a un mismo mercado. Así, es necesario que el regulador evite dichas prácticas al igual que las modificaciones regulatorias que las generen. La anterior preocupación se sustenta en:

En la actualidad, algunos operadores móviles están bajo el régimen de habilitación general, mientras que otros continúan en etapa de transición de acuerdo con lo previsto en el artículo 68 de la Ley 1341 de 2009.

Claramente lo pretendido por la Ley 1341, es llevar a que todos los Proveedores de Redes y Servicios, se encuentren sujetos a un mismo marco legal y regulatorio, precisamente esa es la motivación de la etapa de transición. Es por lo anterior, que sorprende la propuesta regulatoria pues con la misma se pretenden generar escenarios asimétricos que claramente generarían un tratamiento dispar para concurrentes al mismo mercado, confusión entre los usuarios y ventajas competitivas a un sólo proveedor.

En virtud de lo anterior, no se entiende porqué la CRC, pese a que ya había realizado el análisis del tráfico fijo-móvil mediante la Resolución CRC 3497 de 2011 y había decidido conservar la medida de tope tarifario con el fin de evitar asimetrías regulatorias y en pro de la protección del bienestar de los usuarios, ahora pretende generar ventajas competitivas frente al único operador que hoy se encuentra en transición, es decir el proveedor TIGO, al permitirle continuar con la titularidad del tráfico.

Frente a lo anterior, llamamos la atención que existiendo en esta iniciativa regulatoria, un particular que pueda resultar favorecido en forma material y directa, no se entiende por qué la CRC inicia una actuación administrativa de carácter general. En virtud de lo anterior, respetuosamente solicitamos informar: ¿cuál fue el análisis realizado por parte del regulador que lo llevó a construir la presente propuesta regulatoria de la cual se desprende claramente una situación jurídica particular y concreta en beneficio del operador TIGO?.

Las modificaciones regulatorias deben garantizar que todos los operadores queden sujetos al mismo marco normativo y a un tratamiento regulatorio simétrico, con el fin de evitar:

(i) Multiplicidad de tarifas por un mismo servicio (determinadas por el régimen del operador móvil y por el origen o terminación de la llamada): Con la nueva propuesta, la asimetría se verá reflejada en la existencia de un tope en el caso de TIGO y libertad tarifaria para cuando la titularidad sea de los operadores fijos, que por condiciones de mercado se esperaría que la tarifa esté por debajo del tope tarifario impuesto a TIGO.

En este contexto, la asimetría también se reflejará en las cargas impositivas de las llamadas, dado que en caso que la llamada fijo-móvil sea de titularidad de un proveedor móvil los impuestos corresponden al IVA (16%) y al impuesto al consumo (4%), mientras que en el caso de que la llamada sea de la titularidad de un proveedor fijo solo se aplica el IVA (16%), esta asimetría en materia de impuestos también afectará directamente a los usuarios. Hecho que si bien es indicado como nota al pie del

documento soporte, no presenta ningún tipo de análisis o propuesta de solución.[11]

A continuación se presenta el esquema propuesto por la CRC:

Titularidad	Tarifa regulada por la CRC ESQUEMA PROPUESTO	Tarifas con impuestos	Impuestos
Móvil (Tigo)	Tope: $ 81.4	$97.7	16% IVA + 4% Impuesto consumo
Fijo	Libertad: < $81.4 (Tope)	< $94.5	16% IVA

(ii) La oportunidad de arbitrar tráfico dependiendo de la red de origen o destino: con la coexistencia de diferentes tarifas, un operador podría tener incentivos para encaminar tráfico por una determinada red, para así poder sacar provecho de una mejor tarifa, creando espacios que no favorezcan la sana competencia.

Lo anterior contradice los postulados definidos por la Ley frente a las funciones dadas a la CRC en el artículo 22 de la Ley 1341, así:

*"**Ley 1341 de 2009 ARTÍCULO 22. FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES.** Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones las siguientes:*

1. Establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios.
2. Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado."

En este contexto es pertinente recordar la posición adoptada por la CRC en la resolución 3497 de

[11] Página 10- nota al pie número 13.

2011, en cuyos considerandos manifestó:

"Que de esta forma, en la medida en que la Ley 1341 de 2009 no contiene una norma que atribuya al proveedor de servicios móviles la titularidad de la llamada fijo a móvil, las llamadas fijo a móvil con destino a un usuario de un proveedor de servicios de telecomunicaciones que ingresó al mercado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 o que se acogió voluntariamente al régimen de habilitación general previsto en la misma son titularidad del proveedor en cuya red se originó la comunicación.

Que no obstante lo expuesto, con el fin de evitar asimetrías regulatorias y en pro de la protección del bienestar de los usuarios, ***la CRC de manera preventiva considera que la medida de tope tarifario a las llamadas fijo a móvil debe aplicarse a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que tengan el poder de fijar dicha tarifa, hasta tanto perdure el régimen de transición****". (NSFT)*

Y continuó señalando:
"*Que una vez analizado el mercado de llamadas fijo-móvil, la CRC corroboró que la metodología de cálculo del tope tarifario establecida por la Resolución 2156 de 2009, en cuanto a los elementos constitutivos de la fórmula,* ***se mantienen en virtud a que los criterios y parámetros para su definición, siguen siendo pertinentes y continúan reconociendo la realidad del mercado asociada a este tipo de llamadas***"[12].

Tal y como claramente lo indica la CRC en el documento soporte que hoy nos ocupa, para el año 2011, la Entidad consideró que con el fin de evitar asimetrías regulatorias y en pro de la protección del bienestar de los usuarios, la medida de tope tarifario a las llamadas fijo a móvil debería aplicarse a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que tuvieran el poder de fijar dicha

[12] "Análisis regulatorio mercado de terminación de llamadas fijo-móvil en todo el territorio nacional" (publicado por la CRC el 29 de septiembre de 2011).

tarifa, mientras perdurara el régimen de transición.

Pese a lo anterior, la propuesta ahora bajo análisis, la llevaría a cambiar de postura, sin presentar en su análisis las bases que justifiquen el cambio[13]. Lo anterior tomando en consideración, que los elementos que sirvieron de base para la adopción de dicha posición en el año 2011, es decir la de evitar la generación de asimetrías, persisten.

Consideramos que para garantizar un entorno de sana competencia y en pro del bienestar de los usuarios, es necesario trabajar en el desmonte de todas aquellas medidas asimétricas que a hoy no deberían permanecer en el mercado.

Ahora bien, con la nueva propuesta regulatoria, **la CRC sigue ahondando las asimetrías presentadas** en la tarifa del mercado de llamadas Fijo- móvil:

"En línea con lo anterior, el hecho que en la actualidad los proveedores fijos sean titulares de algunas de las llamadas fijo-móvil pero no lo sean cuando el destino de la llamada termina en la red de un proveedor que aún se encuentra en el mencionado régimen de transición, indica que es necesario mantener la regulación del tope tarifario fijo-móvil." (Pág. 49)

(…) Tal y como hemos manifestado, la medida regulatoria propuesta claramente genera asimetría que se traduce en diversos inconvenientes frente a los usuarios. Por lo que se considera que mientras el período de transición señalado por la Ley 1341 de 2009 se cumple y todos los operadores quedan bajo un mismo régimen legal, es necesario que la CRC mantenga el esquema.

TELEFÓNICA (MOVISTAR)

[13] "Análisis del mercado de terminación de llamadas Fijo-Móvil" Documento Soporte Octubre de 2012, págs. 9, 48 y 56.

La CRC efectivamente había señalado que hasta que no finalizara el proceso de transición del artículo 68 de la Ley 1341 de 2009 se daría aplicación a la regla sobre la titularidad de la llamada fijo - móvil en el operador móvil. Esto había dado espacio para que se entendiera en el sector que con el fin de no generar condiciones discriminatorias de aplicación de la regulación se aplicara uniformemente aun después del acogimiento al régimen de habilitación general.

Es claro que el régimen de transición suponía una protección de situaciones consolidadas con anterioridad a la expedición de la Ley 1341 de 2009 a fin de evitar cambios intempestivos de las condiciones del título habilitante. Así lo señaló la Corte en la Sentencia C-403 de 2010[14]:
"….De esta forma se garantiza la libre competencia, protegiendo situaciones consolidadas bajo el régimen anterior, a las cuales no se les cambian intempestivamente las condiciones bajo las cuales adquirieron el título habilitante y se les permite, durante un tiempo limitado, continuar con la prestación del servicio habilitado bajo dichas condiciones, para luego hacer la transición al nuevo régimen.

Adicionalmente, se estimula a los antiguos proveedores a hacer transición al nuevo régimen, permitiendo una única prórroga para la prestación del servicio habilitado bajo las condiciones inicialmente pactadas. Y, finalmente, establece que todos los nuevos proveedores compitan bajo las mismas reglas de juego.

Así las cosas, encuentra la Corte que el legislador se limitó en la disposición demandada a respetar el acceso de los operadores establecidos bajo el régimen anterior y que en esa medida el artículo 68 demandado no introduce tratamientos distintos para situaciones iguales, que vulneren los derechos constitucionales a la igualdad (art. 13 CP) y a la libre competencia (art. 333 CP), y en consecuencia, procederá a declarar la exequibilidad de la norma demandada por el cargo analizado."

[14]http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-403-10.htm

De otra parte, también es cierto que esta garantía tiene contrapreso en el principio de libre competencia, que es uno de los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009 y según esta el Estado debe propiciar escenarios que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, y que el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana compentencia (artículo 4). Por lo anterior, solicitamos respetuosamente a la CRC establecer una regla de aplicación de la titularidad de las llamadas para la totalidad de las relaciones de interconexión[15].
De esta manera, si el operador que aún está bajo un régimen de concesión, ahora integrado con un operador de telefonía fija, continúa interesado en ser el titular de las llamadas fijo-móvil, de la misma forma debe aplicarlo en relación con las llamadas para el resto de los operadores móviles.

Pretender la aplicación de las normas sin tener en cuenta el comportamiento en el resto de las relaciones de interconexión, implicaría permitirle dar un trato discriminatorio a operadores en situaciones equivalentes.

En efecto, un operador fijo distinto a UNE deberá elaborar una oferta de bolsas de minutos fijo – móvil a cualquier operador exceptuando a Tigo porque estas llamadas habrán de ser cobradas por separado en la factura, mientras que la operación fija del concesionario podrá hacer una oferta para todos los operadores móviles sin excepción. El efecto de esta decisión tendrá impacto en la competencia entre las redes fijas por la posibilidad que tiene de integrar o no minutos a redes móviles en su oferta.
En ese sentido, si conforme con las realidades actuales de mercado en las que existen integraciones económicas entre los principales operadores móviles con operadores fijos, lo cual se ve reflejado en las ofertas de servicios imperantes en el mercado, se permitiera que los derechos con que cuenta Tigo, como único operador que se encuentra dentro del régimen de transición de la ley 1341 de 2009,

[15]La regla que se propone no es extraña a la regulación, que ya fue contemplada por la CRT en la resolución 463 de 2001 "Por medio de la cual se modifica el Título IV y el Título V de la Resolución 087 de 1997 y se dictan otras disposiciones". Esta Resolución fijo unos nuevos valores de cargo de acceso y determinó que los operadores TMC y TPBCLD que así lo desearan tenían la facultad de mantener las condiciones y valores existentes, o acogerse en su totalidad y para todas sus interconexiones a los valores definidos por la CRT en la Resolución 463 mencionada.

resultaran beneficiando a UNE como empresa con la cual se integró, se estaría generando una discriminación para las operaciones fijas de los demás operadores móviles, y de igual forma para los demás operadores de servicios fijos, por las ofertas que podría estructurar Une-Tigo.

Por el contrario, si el operador concesionario accede a generar acceso mayorista a su red móvil para las operaciones fijas, estaría siendo consistente en la aplicación de la regulación.

TELMEX (CLARO)

Pese a considerar que esta medida pudiera beneficiar a los operadores de telefonía fija, preocupa que la presente propuesta regulatoria, pretende introducir modificaciones que generan escenarios asimétricos entre concurrentes a un mismo mercado, producto del establecimiento de un tope tarifario para los operadores móviles que ostente la titularidad de la llamada y la libertad tarifaria para el caso de la titularidad de los operadores fijos.

Así, consideramos que todas las modificaciones regulatorias a expedir, deben garantizar que todos los operadores queden sujetos al mismo marco normativo y a un tratamiento regulatorio simétrico. Lo anterior con el fin de evitar la multiplicidad de tarifas por un mismo servicio (determinadas por el origen o terminación de la llamada), que claramente perjudica al usuario y genera cargas administrativas en el operador que factura el servicio.

Por lo anterior y si bien la propuesta regulatoria podría parecer loable para cualquier operador fijo, preocupa que una medida como la propuesta, no cuente con un escenario de igualdad en los competidores, situación que sólo se va a traducir en confusión para los usuarios.
Aunado a lo anterior, preocupa igualmente la asimetría que con la presente iniciativa, también se reflejará en las cargas impositivas de las llamadas, dado que en caso que la llamada fijo-móvil sea de titularidad de un proveedor móvil los impuestos corresponden al IVA (16%) y al impuesto al consumo (4%), mientras que en el caso de que las llamada sea de la titularidad de un proveedor fijo solo se

aplica el IVA (16%). Esta situación tributaria, claramente afectará a los usuarios y generará inconvenientes para estos (…)

(…) las experiencias internacionales refuerzan la necesidad de adoptar medidas, una vez se cuente con las condiciones jurídicas y regulatorias que eviten asimetrías en los agentes del mercado y perjudiquen a los usuarios.

(…) Tal y como ha sido manifestado, consideramos que antes de adoptar una medida como la pretendida, es necesario tener condiciones jurídicas y regulatorias claras y aplicables a todos los operadores. Lo anterior con el fin de evitar que la Comisión contrario a sus fines de promoción de competencia, promueva medidas asimetrías, que claramente afectaran al usuario final y se traduzca en inconvenientes para los operadores.
(…) TELMEX reitera la necesidad de superar todas las barreras jurídicas y regulatorias que impiden el establecimiento de condiciones equitativas para todos los agentes del mercado. Adoptar una decisión con el escenario actual, sólo representa asimetrías para los actores del sector e inconvenientes para los usuarios.

Respuesta CRC/

En lo que respecta al grupo de comentarios formulados por parte de **COMCEL, TELEFÓNICA** y **TELMEX** frente a la titularidad de la llamada durante el período de transición, es preciso recordar que en virtud de lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 1341 de 2009, los proveedores móviles podían:

i) Mantener sus concesiones, permisos y autorizaciones hasta por el término restante de los mismos, lo que implicaba que la llamada fijo – móvil continuaba siendo de su titularidad, esto es, tenían el derecho a tarificarla y la obligación de pagar un cargo de acceso al proveedor fijo por la originación en su red (fija), mientras sus concesiones, permisos y autorizaciones estuvieran vigentes. Vencidas sus concesiones, permisos y autorizaciones (de ahí en adelante, como dice la Ley), tales proveedores continuarían ofreciendo servicios móviles en el mercado, ya por cuenta

de la habilitación general del artículo 10, y en consecuencia, las llamadas originadas en la red fija con destino a la red móvil no podrían ser consideradas tráfico móvil. De ahí en adelante, opera la regla general según la cual el tráfico pertenece a quien lo origina, por lo cual el proveedor fijo es ahora quien ostenta el derecho de tarificar la llamada fijo – móvil y adquiere la obligación de pagar un cargo de acceso al proveedor móvil por la terminación de la llamada en su red (móvil).

ii) Acogerse al régimen de habilitación general de la ley 1341 antes del vencimiento de sus títulos habilitantes (inciso segundo Art. 68), lo cual conllevaba necesariamente la terminación anticipada de las respectivas concesiones, permisos y autorizaciones, las llamadas originadas en la red fija con destino a la red móvil de cada proveedor móvil no podrían ser consideradas tráfico móvil, y de ahí en adelante operaría la regla general según la cual el tráfico pertenece a quien lo origina, por lo cual el proveedor fijo ostenta el derecho de tarificar la llamada fijo – móvil y adquiere la obligación de pagar un cargo de acceso al proveedor móvil por la terminación de ella en su red (móvil).

Así las cosas, se debe tener en cuenta que, mediante comunicación 579196 del 28 de noviembre de 2013, **COMCEL** informó al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que se acogió al régimen de habilitación general respecto de los servicios de TMC, y solicitó la renovación de los permisos para el uso del espectro radioeléctrico en virtud de lo dispuesto en el Decreto 2044 de 2013. Con base en ello, los Contratos de Concesión 004, 005 y 006 de 1994 terminaron de forma anticipada el 28 de noviembre de 2013. En consecuencia, la Ley 37 tuvo efectos ultraactivos[16] en relación con **COMCEL** hasta el 28 de noviembre de 2013, y a partir del 29 del mismo mes **COMCEL** ofrece servicios de telefonía móvil por cuenta de la habilitación general del artículo 10 de la Ley 1341 de 2009.

[16] Fenómeno jurídico que extiende excepcionalmente la vigencia de una norma derogada para que continúe regulando actuaciones iniciadas durante su imperio.

Por su parte, **TELEFÓNICA**, mediante comunicación 579352 del 28 de noviembre de 2013, informó que se acogió al régimen de habilitación general respecto de los servicios de TMC, y solicitó la renovación de los permisos para el uso del espectro radioeléctrico en virtud de lo dispuesto en el decreto 2044 de 2013. Con base en ello, los Contratos de Concesión 001, 002 y 003 de 1994 terminaron de forma anticipada el 28 de noviembre de 2013. En consecuencia, la Ley 37 tuvo efectos ultraactivos en relación con **TELEFÓNICA** hasta el 28 de noviembre de 2013, y a partir del 29 del mismo mes este proveedor ofrece servicios de telefonía móvil por cuenta de la habilitación general del artículo 10 de la Ley 1341 de 2009.

Por su lado, **COLOMBIA MÓVIL** solicitó al Ministerio TIC el otorgamiento de la prórroga de los Contratos de Concesión No 007, 008 y 009 del 3 de febrero de 2003, para la prestación de servicios PCS, el 5 de mayo de 2010. La prórroga y modificación de los mencionados contratos fue suscrita mediante documento del 3 de diciembre de 2012, y tiene vigencia desde el 3 de febrero de 2013 hasta el 3 de febrero de 2023, incluyendo los permisos para uso del espectro asociados a tales concesiones.

De acuerdo con lo anterior, **COMCEL** y **TELEFÓNICA**, no ostentan, a partir de la fecha en que se acogieron formalmente a la habilitación general, la titularidad sobre el tráfico fijo - móvil terminado en sus redes, en cuanto ésta se derivaba del servicio de TMC de los que eran concesionarios. Por otra parte, **COLOMBIA MÓVIL**, en virtud de la prórroga a sus contratos de concesión que celebró con el Ministerio TIC en diciembre de 2012, sigue siendo titular de la llamada fijo - móvil en tanto dicho título habilitante tiene fundamento en la Ley 555 de 2000.

Como se puede apreciar, la asimetría entre los proveedores móviles en relación con la titularidad de la llamada fijo - móvil, es producto de lo establecido en el artículo 68 de la Ley 1341 que le confirió a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles establecidos a la fecha de entrada en vigencia de la ley, la posibilidad de mantener sus concesiones, permisos y autorizaciones hasta por el término restante de los mismos o acogerse al régimen de habilitación general de la ley 1341 antes del vencimiento de sus títulos habilitantes, y si como consecuencia del acogimiento a la

habilitación general, unos proveedores móviles pierden la titularidad de la llamada FM y otros no, la CRC no puede señalar que, para evitar tal asimetría, va a conservar la titularidad en cabeza de todos los proveedores móviles, pues estaría desconociendo de manera injustificada el derecho de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones fijas a ejercer el control sobre las llamadas fijo a móvil. ,

En lo que respecta a lo manifestado por **COMCEL, TELMEX y TELEFONICA** en cuanto a que, con la medida propuesta, se generan escenarios asimétricos en la titularidad del tráfico fijo-móvil, es preciso mencionar que la mencionada asimetría es el resultado del ejercicio de un derecho que la Ley le confirió a todos los concesionarios de servicios móviles en igualdad de condiciones, y en esa lógica, no se diferencia de las demás consecuencias legales que se produjeron como resultado del mismo.

Igualmente, desde los considerandos de la Resolución CRC 3497 de 2011, se evidencia que la asimetría que se quería prevenir era el tratamiento diferencial entre proveedores móviles y fijos, el cual se podía dar una vez los proveedores móviles se acogieran a la Ley 1341 de 2009 o sus concesiones, licencias, permisos y autorizaciones ya no se encontraran vigentes, pues en ese momento la titularidad de las llamadas recae en el proveedor fijo que la origina, por tanto, en su momento se determinó que el tope tarifario de las llamadas fijo - móvil aplicaba a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (fijos y móviles). Sin embargo, la reciente revisión del mercado de terminación de llamadas fijo - móvil indica que es pertinente liberar la tarifa fijo - móvil cuando el titular de la llamada es el proveedor de telefonía fija.

Así las cosas, el aparente cambio de postura al que hace mención **COMCEL** es producto de los resultados del análisis del mercado adelantado en un nuevo escenario en que dos de los tres proveedores que se encontraban en el régimen de transición, establecido en el artículo 68 de la Ley 1341 de 2011, ahora se encuentran bajo el régimen de habilitación general también establecido en la mencionada Ley.

Con esta medida, precisamente se busca promover la competencia en el mercado, lo cual, en vez de generar inconvenientes para los usuarios, les permitirá contar con mayores opciones y mayores ofertas. En todo caso, es necesario que los propios proveedores, en cumplimiento de los deberes que les asisten según el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios, les brinden a los usuarios toda la información y las herramientas para tomen las mejores decisiones y de esta forma se reduzca cualquier asimetría en la información que posee el proveedor y que requiere el usuario.

De otro lado, **COMCEL** y **TELMEX** hacen alusión a que las modificaciones regulatorias deben garantizar que todos los operadores queden sujetos al mismo marco normativo y a un tratamiento regulatorio simétrico, con el fin de evitar multiplicidad de tarifas por un mismo servicio, frente a lo cual, se debe resaltar que la multiplicidad de tarifas para un mismo servicio indica que hay competencia en el mercado, tal como sucede en el servicios móviles y fijos. Las alternativas tarifarias que se generen en la llamada fijo - móvil, benefician a los usuarios, tal y como se mencionó previamente.

Por otra parte, en cuanto al posible arbitraje de tráfico dependiendo la red de origen o destino, al que hace mención **COMCEL**, se debe señalar que en el segmento mayorista se tienen regulados los cargos de terminación y en el segmento minorista se mantiene el tope tarifario a **COLOMBIA MÓVIL**, dado que este último continúa con la titularidad de la llamada fijo - móvil. Adicional a estos controles de precios, se tiene previsto adelantar un monitoreo al mercado de terminación de llamadas fijo - móvil con el fin de determinar si en el futuro se requiere implementar otro tipo de medidas regulatorias de carácter general y/o particular.

Frente a lo indicado por **COMCEL, TELEFÓNICA** y **TELMEX** en cuanto a que no se entiende la razón por la cual la CRC inició una actuación administrativa de carácter general, en la medida en que para ellos se desprende claramente una situación jurídica particular y concreta en beneficio del operador **COLOMBIA MÓVIL**, se reitera que a partir de la revisión del mercado de terminación de llamadas fijo – móvil, la CRC identificó la necesidad de (i) liberar la tarifa fijo móvil para los casos en que el titular de la llamada fijo - móvil sea un proveedor de telefonía fija y (ii) mantener el tope tarifario para

cuando el titular de la llamada sea un proveedor de telefonía móvil. Adicionalmente, se identificó la pertinencia de adelantar un monitoreo al mercado con el fin de evaluar su evolución y el comportamiento de los diferentes agentes luego de la entrada en vigencia de las mencionadas medidas. En consecuencia, la medida propuesta por la CRC es de carácter general conforme a lo dispuesto en la Ley y no está afectando situaciones de carácter particular.

En este punto es importante aclarar que con la presente propuesta regulatoria no se está beneficiando a **COLOMBIA MÓVIL**, como lo señala **COMCEL** en sus comentarios, toda vez que como se explicó anteriormente, **COLOMBIA MÓVIL**, en virtud de la prórroga a sus contratos de concesión que celebró con el Ministerio TIC en diciembre de 2012, sigue siendo titular de la llamada fijo - móvil en tanto dicho título habilitante tiene fundamento en la Ley 555 de 2000. Así la cosas, la titularidad de la llamada fijo – móvil la tiene en virtud de la Ley y en este caso, se está manteniendo el tope tarifario ante la falla de mercado identificada.

Frente a la alusión de **TELMEX** de que la medida propuesta no cuenta con un escenario de igualdad en los competidores, cabe recordar que la naturaleza del tráfico fijo - móvil como de TMC, así como la consecuente responsabilidad de esa llamada a cargo de los concesionarios del servicio (Comcel y Telefónica), era un asunto de orden legal que derivaba directamente de la Ley 37 y su decreto reglamentario 741, ambos de 1993. Por su parte, la naturaleza del tráfico originado en redes fijas y terminadas en la red PCS, así como la consecuente responsabilidad de esa llamada a cargo del concesionario del servicio de PCS (Colombia Móvil -TIGO), era también un asunto de orden legal que derivaba directamente de la Ley 555 de 2000 y su decreto reglamentario 575 de 2002. Por su parte, en el caso del servicio de Trunking, la fuente de la titularidad ha sido la regulación mayorista y minorista de la CRC.

De otro lado, frente al comentario de **TELEFÓNICA**, según el cual, si el operador que aún está bajo un régimen de concesión, ahora integrado con un operador de telefonía fija, continúa interesado en ser el titular de las llamadas fijo-móvil, de la misma forma debe aplicarlo en relación con las llamadas

para el resto de los operadores móviles, se precisa que la titularidad del tráfico es un asunto reservado a Ley, tanto en virtud de las Leyes 37 y 555, como de la Ley 1341, en particular su artículo 10, su régimen de derogatorias, y su régimen de transición, con los efectos ultraactivos que involucra y cuyo alcance se ha descrito arriba.

En consecuencia, la CRC no encuentra pertinente atribuir la titularidad de la llamada fijo – móvil a proveedores que, por disposición legal, dejaron de tenerla a partir del momento en que se acogieron a la habilitación general de la Ley 1341.

Por ministerio de la ley, entonces, ya se ha producido la transferencia jurídica de la titularidad del tráfico fijo – móvil desde los proveedores móviles que se acogieron al régimen de habilitación general hacia los proveedores fijos en cuya red se originan llamadas hacia las redes móviles de aquellos[17], independientemente de que dichos proveedores fijos se hayan dado cuenta o no del derecho que la Ley les ha conferido.

Si, ocurrido por ministerio de la Ley el cambio en la titularidad, los operadores fijos no tarifican un tráfico que es ya de su propiedad, esto es, el originado en sus redes hacia las redes de los operadores móviles que legalmente ya no la ostentan, ni adoptan un proceder tendiente a que ello ocurra, no es esa una cuestión que deba resolver de oficio la CRC, como no le corresponde resolver de oficio la inacción de los proveedores en relación con el ejercicio de cualquier derecho técnico, financiero o jurídico que se derive de la Ley o la regulación.

Finalmente, es preciso destacar que las adecuaciones en los sistemas de facturación, así como el diferencial de impuestos, temas a los que hace referencia **TELEFÓNICA**, **COMCEL** y **TELMEX** son resultado de disposiciones legales y no de medidas regulatorias.

[17] TELEFÓNICA sólo conserva la titularidad para cierto tráfico FM terminado en su red móvil, y es el originado en su red fija, caso en el cual dicha titularidad deviene, no de que se termina en su red móvil sino de que origina en su red fija.

2.4 Verificación de la titularidad de las llamadas fijo - móvil

TIGO UNE

Solicita que en armonía con este proyecto regulatorio, bien sea de oficio y/o a solicitud de parte, la CRC adelante las acciones de verificación pertinentes para garantizar que, efectivamente, la titularidad de las llamadas fijo-móvil esté siendo ejercida y desarrollada por los operadores fijos (originadores de las llamadas), en los casos en que el operador móvil de destino haya ingresado al mercado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 o se haya acogido voluntariamente al régimen de habilitación general previsto en la misma.

Respuesta CRC/

Tal y como se mencionó en la respuesta a los comentarios de la sección 2.3 del presente documento, el cambio de titularidad del tráfico fijo - móvil, como consecuencia legal del ejercicio de un derecho también legal, ocurre –y ya ha ocurrido- por ministerio de la Ley, y en consecuencia no requiere del pronunciamiento o declaración de autoridad administrativa alguna.

No hace parte de las competencias de las CRC asegurar que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones fijos ejerzan los derechos que la Ley le confiere ni iniciar de oficio actuaciones administrativas orientadas a que ello ocurra, como tampoco le corresponde resolver de oficio la inacción de los proveedores en relación con el ejercicio de cualquier otro derecho que se derive de la Ley o la regulación, máxime cuando desde el 2011 la CRC dio cuenta del cambio en la titularidad del tráfico fijo - móvil como consecuencia del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 68 de la Ley 1341.

2.5 Modificaciones de los contratos de acceso, uso e interconexión

TELEFÓNICA (MOVISTAR)

Para evitar potenciales conflictos de interconexión derivados de la aplicación e interpretación de la norma, es necesario que la CRC otorgue un plazo de vigencia de al menos cinco meses luego de la aprobación de la resolución, con el fin de realizar todos los ajustes requeridos para que los clientes

sigan disfrutando de la opción de llamadas fijo - móvil con normalidad. Entre los principales temas que debe revisar cada operador fijo están el enrutamiento de la llamada hacia los móviles bajo el actual ambiente de portabilidad numérica; y la necesidad de advertir en la factura el precio diferencial que tendrán las llamadas de fijo a móviles Tigo.

En el mismo sentido del punto anterior, estimamos que el sector requiere que la Comisión establezca mediante circular un procedimiento de declaración que envíen los operadores fijos interesados en ejercer como titulares de la llamada.

En la misma línea de regularizar determinadas situaciones de interconexión que en el pasado estuvieron sujetas de controversia, de manera atenta solicitamos que se incluya en esta decisión, que en las llamadas desde un móvil a un número 018000 de pago revertido no se pague tiempo al aire porque es una relación de acceso, sino que se remunere al operador móvil su cargo de acceso regulado, con independencia de si el 018000 es nacional o internacional.

TIGO UNE

Debe quedar explícitamente establecido en la Resolución que, en virtud a que la titularidad de las llamadas de fijo a móvil con destino a un usuario de un proveedor de servicios de telecomunicaciones que ingresó al mercado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 o que se acogió voluntariamente al régimen de habilitación general previsto en la misma, es del PRST que la origina (fijo), los respectivos contratos de acceso, uso e interconexión y/o servidumbres de acceso, uso e interconexión deben ajustarse de inmediato a lo que ya estableció la Ley y el marco regulatorio.

Propuesta: ARTÍCULO PRIMERO

Parágrafo Tercero: Dado el cambio introducido por la Ley 1341 de 2009, que no atribuye al proveedor de servicios móviles la titularidad de la llamada fijo móvil, y de acuerdo con las disposiciones vigentes, a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución todas las relaciones de interconexión vigentes, ya sea que se hayan definido por acto administrativo o por acuerdo entre los proveedores,

deben garantizar que las llamadas de fijo a móvil con destino a un usuario de un proveedor de servicios de telecomunicaciones que ingresó al mercado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 o que se acogió voluntariamente al régimen de habilitación general previsto en la misma, sean titularidad del proveedor en cuya red se originó la comunicación. En consecuencia, aquellos contratos de acceso, uso e interconexión celebrados con PRSTM que ingresaron al mercado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 o que se acogieron al régimen de habilitación general previsto en la misma y que a la entrada en vigencia de la presente resolución contemplen condiciones diferentes a las definidas en la presente disposición, se ajustarán inmediatamente a lo establecido en la presente resolución.

Respuesta CRC/

En cuanto a lo expresado por **TELEFÓNICA** frente al plazo de vigencia o implementación de la medida de al menos cinco (5) meses luego de aprobada la Resolución, la CRC considera que no es necesario otorgar dicho plazo, dado que por ministerio de la ley, se produjo la transferencia jurídica de la titularidad del tráfico fijo - móvil desde la órbita jurídico-patrimonial de los proveedores móviles que se acogieron al régimen de habilitación general hacia la de los proveedores fijos en cuya red se originan llamadas hacia las redes móviles de aquellos, independientemente de que dichos proveedores fijos se hayan dado cuenta o no del derecho que la Ley les ha conferido, además que desde la propia Resolución 3497 de 2011, la Comisión había reconocido la titularidad de la llamada en cabeza de quien la origine, independiente de que éste sea fijo o móvil.

Por otra parte, frente al comentario de este mismo proveedor, en relación con el enrutamiento de la llamada hacia los móviles bajo el actual ambiente de portabilidad numérica, se debe indicar que la CRC, aborda este asunto en la sección 5.2 del presente documento de respuestas, indicando que tales condiciones de enrutamiento ya se encuentran reguladas en los artículos 10.2 y 29.2 de Resolución CRC 2355 de 2010.

Igualmente, la CRC no evidencia la necesidad de otorgar un plazo adicional para incluir en la factura que el precio diferencial que tendrán las llamadas de fijo a móviles Tigo, tal y como lo señala **TELEFÓNICA,** teniendo en cuenta que la Resolución CRC 3066 de 2011, contiene una serie de disposiciones encaminadas a que los proveedores informen en la facturación siguiente a la solicitud del usuario, sobre las condiciones que rigen la prestación del servicio o la modificación del mismo. De la misma forma, se establece que los usuarios deben conocer de manera previa y en forma expresa, las tarifas que se aplicarán a los servicios de comunicaciones de que harán uso. Con este propósito, el proveedor, valiéndose de los mecanismos obligatorios de atención al usuario, debe informar previamente al usuario que celebró el contrato sobre cualquier cambio que sobrevenga relacionado con las tarifas y los planes, previamente contratados.

Así mismo, en cuanto a la solicitud de **TELEFÓNICA** relativa a que en las llamadas desde un móvil a un número 018000 de cobro revertido no se pague tiempo al aire, se precisa que si bien la regulación relativa a la remuneración de redes en las diferentes relaciones de interconexión se encuentra contenida en la Resolución CRT 1763 de 2007, el tratamiento del tráfico de llamadas correspondiente a llamadas de cobro revertido ha sido de libre negociación entre proveedores y a la fecha no se cuenta con información o evidencia de la necesidad de establecer medidas regulatorias específicas sobre dicho tráfico, además que se considera que el mismo excede el alcance del presente proyecto regulatorio.

De otro lado, frente a los comentarios de **TELEFÓNICA** y **COLOMBIA MÓVIL** en relación con la necesidad de que la CRC emita un pronunciamiento frente al cambio de titularidad, se debe anotar que tal y como se mencionó previamente, el cambio de titularidad del tráfico fijo - móvil, como consecuencia legal del ejercicio de un derecho también legal, ocurre –y ya ha ocurrido- por ministerio de la Ley, y en consecuencia no requiere del pronunciamiento o declaración de autoridad administrativa alguna.

En este sentido, es preciso señalar que no hace parte de las competencias de las CRC asegurar que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones fijos ejerzan los derechos que la Ley le

confiere ni iniciar de oficio actuaciones administrativas orientadas a que ello ocurra, como tampoco le corresponde resolver de oficio la inacción de los proveedores en relación con el ejercicio de cualquier otro derecho que se derive de la Ley o la regulación, máxime cuando desde el 2011 la CRC dio cuenta del cambio en la titularidad del tráfico fijo - móvil como consecuencia del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 68 de la Ley 1341.

De la misma forma, cabe señalar que en Sentencia C-186 de 2011 la Corte, al declarar exequible el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341[18], indicó que "*la regulación de carácter imperativo es una modalidad específica de regulación, que vincula jurídicamente a los proveedores, y que puede versar sobre distintos aspectos de la actividad de éstos, de conformidad con el marco normativo fijado por Ley, y que persigue los fines señalados por ésta, entre ellos, promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios o evitar el abuso de la posición dominante*".

3. COMENTARIOS PARTICULARES A LA PROPUESTA REGULATORIA

3.1 Sobre la información utilizada en el análisis del mercado de terminación de llamadas fijo móvil

COMCEL (CLARO)

La CRC, si bien reconoce la atipicidad de las cifras enviadas por la ETB para el análisis, y a pesar de la confirmación de las cifras por parte del operador, no debería tenerlas en cuenta en el análisis, pues puede generar distorsiones en los resultados:

"Es importante aclarar, respecto de la información reportada por el proveedor ETB, que las cifras de tráficos e ingresos por concepto de llamadas fijo a móvil originadas en su red son atípicas respecto de las registradas por los demás operadores" (Pág. 19)

[18] Numeral que había sido demandado parcialmente, en cuanto al apartado según el cual *"Ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, (…)"*

ETB

Confirma que muchos de los datos compartidos no corresponden con la realidad expuesta, *"suponemos que la remisión de la información tuvo algún error de digitación, entendimiento o de envío, por lo que nos excusamos y ponemos a su consideración la remisión de la información requerida en el término que la Comisión lo disponga, pues es evidente que esta iniciativa es favorable para ETB así como para todo el sector y podría ser importante contar con la información exacta, tanto ustedes como reguladores, como todo el sector y la ciudadanía en general"*.

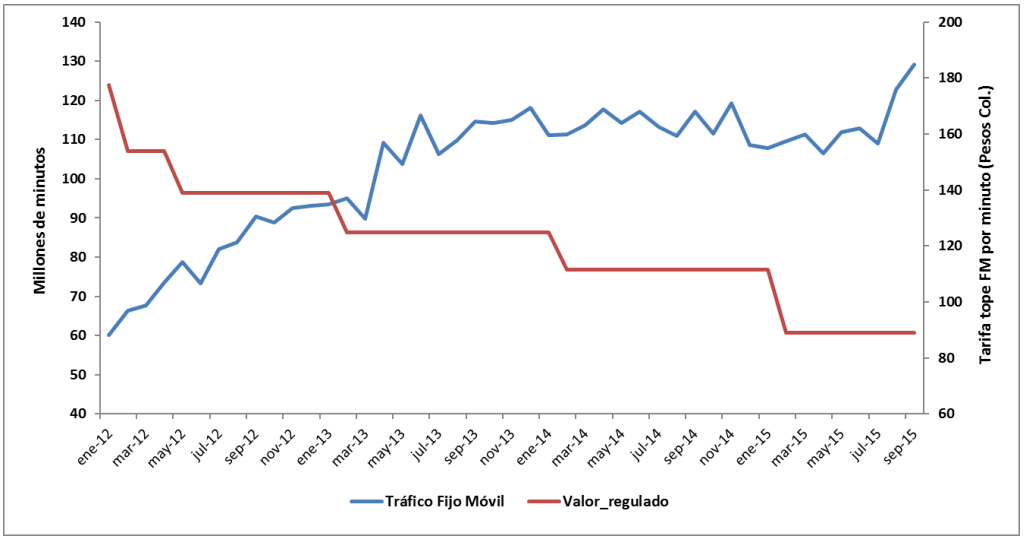
Respuesta CRC/

Inicialmente, se debe precisar que la CRC comparte la apreciación que realiza **COMCEL**, sobre la posible distorsión de resultados como consecuencia de las inconsistencias que presentó la información de tráfico fijo - móvil del proveedor **ETB**. Tal distorsión hace referencia al tamaño real del mercado de terminación de llamadas fijo - móvil, pues la carencia de información de **ETB**, que registró cerca del 20% de las líneas fijas al final de 2014, indican que el tamaño de dicho mercado es mayor al registrado en el documento soporte del presente proyecto regulatorio. A pesar de ello, no se considera que las conclusiones obtenidas en el análisis de mercado realizado por la CRC sean equivocadas, puesto que se contaba con el 80% de la información del mercado.

En todo caso, con ocasión de la confirmación realizada por **ETB** sobre la atipicidad que tiene la información, del tráfico fijo - móvil originado en su red de telefonía fija, que fue reportada por este proveedor para el presente proyecto regulatorio y ante la disposición del mismo proveedor de realizar la revisión y verificación de las cifras del tráfico fijo - móvil de los años 2012, 2013 y 2014, esta Comisión en comunicación del 1 de diciembre de 2015 solicitó a **ETB** nuevamente el suministro de la información relacionada con el tráfico y facturación de llamadas Fijo - móvil originadas en su red y terminadas en las redes de telefonía móvil del país. Este nuevo reporte de información fue suministrado por **ETB** a la CRC el 24 de diciembre de 2015.

A partir de las nuevas cifras reportadas por **ETB** para el periodo 2012 a 2014 y la información relacionada con el tráfico fijo móvil del periodo enero a agosto de 2015, reportada por los proveedores del servicio de telefonía fija (incluido **ETB**), se estimó nuevamente el comportamiento del tráfico fijo - móvil entre diciembre de 2011 y agosto de 2015, el cual se puede apreciar en la Gráfica 1 del presente documento.

Gráfica 1. Evolución tráfico Fijo-Móvil diciembre de 2011 - agosto de 2015



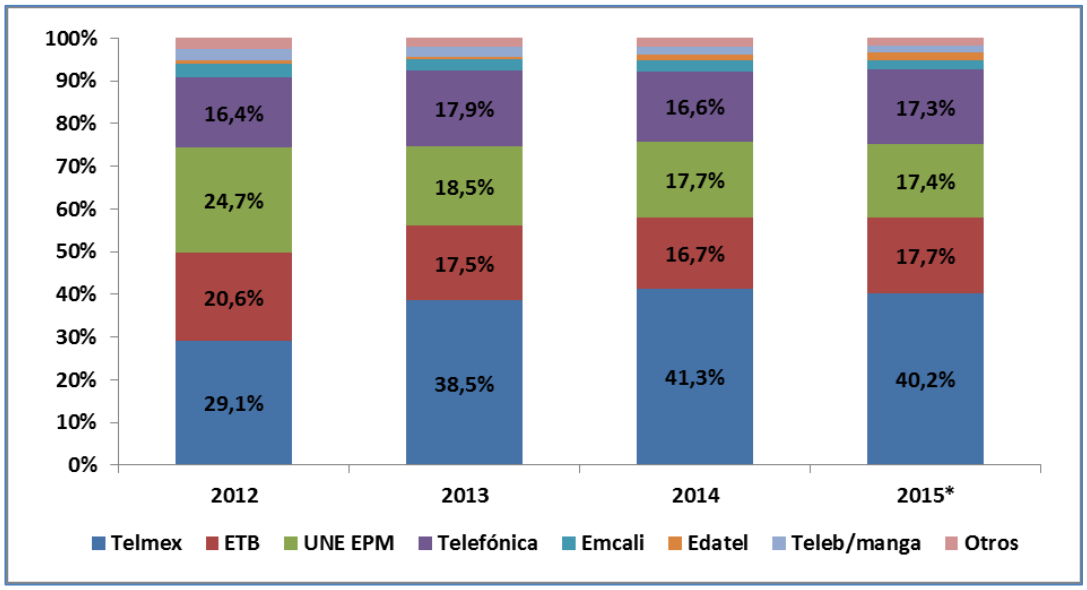
Fuente: Proveedores fijos. Cálculos CRC

Las nuevas cifras suministradas por **ETB** dan cuenta que el tráfico fijo - móvil del país realmente fue del orden de 82 millones de minutos por mes en 2011 y de 116 millones de minutos por mes en el 2015, confirmando que este tráfico ha presentado una tendencia creciente en los últimos años, tal como fue consignado en el documento soporte del proyecto regulatorio "Análisis del mercado de terminación de llamadas fijo - móvil".

Igualmente, se observa que entre 2012 y 2013 se pasó de un total de 983 millones de minutos a 1.303 millones de minutos de tráfico fijo - móvil por año, lo que corresponde a un crecimiento anual del

32%. En el 2014 dicho tráfico fue de 1.363 millones de minutos y en 2015 se estima que estuvo alrededor de 1.398 millones de minutos[19]. Aunque las cifras de 2014 y 2015 no muestran un crecimiento relativo sostenido, es posible destacar que para septiembre de 2015 se registró el mayor tráfico histórico, al alcanzar 129 millones de minutos, lo que confirma la tendencia creciente que tiene el tráfico fijo - móvil.

Gráfica 2. Participación por operador origen del tráfico fijo-móvil para los años 2012 a 2015



Fuente: Proveedores fijos. Cálculos CRC - *Distribución del tráfico FM de enero a agosto de 2015

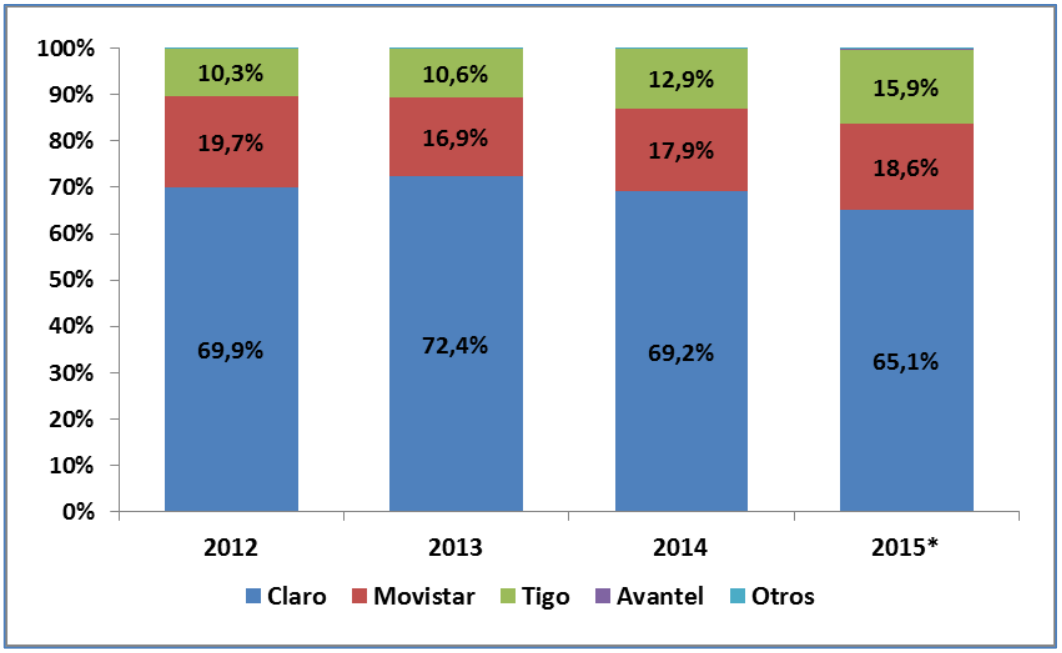
Ahora bien, en lo que respecta a la distribución del tráfico fijo - móvil según el proveedor de telefonía en el que éste se originó, se debe precisar que, a partir de las nuevas cifras suministradas por **ETB**, se establece que la mayor participación en este tráfico la tiene el proveedor **TELMEX** con el 40%, seguido por los proveedores **ETB**, **UNE EPM** y **TELEFÓNICA**, quienes registran participaciones del

[19] Estimación realizada con base en la información suministrada por los proveedores para el periodo enero a agosto de 2015 y la proyección de tráficos realizada con base en el promedio del tráfico Fijo Móvil registrado en los meses de agosto y septiembre de 2015.

orden del 17% cada uno. Con la gráfica 2 del presente documento se aclaran o corrigen las distribuciones que fueron presentadas en la gráfica 17 del documento soporte.

En lo que corresponde a la distribución del tráfico fijo - móvil según el proveedor destino (ver gráfica 3) no se observan diferencias significativas con respecto a la distribución presentada en la Gráfica 18 del documento soporte del presente proyecto regulatorio y se confirma que esta distribución es un reflejo de la distribución de usuarios móviles, pues al tratarse de una terminación el usuario que origina la llamada no puede sustituir el proveedor móvil en donde finaliza la llamada.

Gráfica 3. Participación por proveedor destino del tráfico fijo-móvil para los años 2012 y 2015



Fuente: Proveedores fijos. Cálculos CRC - *Distribución del tráfico FM de enero a agosto de 2015

Por último, en lo que corresponde a la relación que tiene el tráfico fijo - móvil respecto del tráfico telefónico fijo de ámbito local, se precisa que éste fue del 3% en el año 2012, del 4,3% en 2013, del 5,13% en 2014 y de 5,38% en 2015. Si bien estas cifras son mayores a las consignadas en la gráfica

7 del documento soporte del presente proyecto regulatorio, no cambian los análisis y las observaciones registradas en el capítulo 5 del mencionado documento.

Una vez aclaradas las cifras del tráfico fijo - móvil, se evidencia que efectivamente las cifras inicialmente reportadas por **ETB** generaron algunas distorsiones en los análisis del tamaño del mercado y de la distribución de cuotas. Sin, embargo, éstas permiten confirmar el comportamiento creciente que tiene dicho tráfico y que este es un factor que puede dinamizar la telefonía fija en Colombia.

3.2 Evolución y caracterización del mercado de llamadas fijo-móvil

COMCEL (CLARO)

(…) En el capítulo 5.1, la CRC realiza comparaciones con los niveles de penetración de otros países de la región como Chile y Perú, pero la CRC no puede esperar que al disminuir el tope tarifario, si bien el tráfico puede crecer, se alcancen los niveles de participación dentro de la telefonía Local de dichos países, dado que las mayores penetraciones también están ligadas con otras variables, tales como penetración del servicio móvil, preferencias, disponibilidades presupuestales, entre otras que no han sido analizadas en Colombia. (…)

(…) En el numeral 5.4 "Comportamiento de la tarifa fijo-móvil y la pertinencia de mantener el tope tarifario", del documento soporte, se indica respecto al efecto de la reducción de los topes tarifarios lo siguiente:

"El fenómeno anterior se ve con mayor claridad en los primeros meses de 2012 cuando en abril disminuyó el tope tarifario producto de una actualización en la senda de los cargos de acceso establecida a través de la Resolución CRC 3136 de 2011. Como se puede observar en la Gráfica una vez cae la tarifa el tráfico también disminuye para luego en el mes de junio, dos meses después, aumentar de manera continua hasta enero de 2013 en donde hay un nuevo cambio de tarifa y el ciclo vuelve a producirse. ***En concordancia con lo anterior y en virtud de la nueva senda de cargos***

***de acceso establecida mediante la Resolución CRC 4660 de 2014, se espera entonces que el tráfico fijo-móvil mantenga su tendencia creciente para los próximos periodos**. De igual manera, si bien la reducción en la tarifa fijo-móvil puede ocasionar disminuciones en los ingresos percibidos, esta reducción se ve compensada por el incremento en el tráfico que tiene una tasa de crecimiento mayor." (NSFT) (Pág. 46)*

El análisis realizado en este párrafo no es lo suficientemente claro para el año 2014, para el que no se podría afirmar que *"(…) el ciclo vuelve a producirse (…)"* ya que de acuerdo a la misma gráfica del estudio (Grafica 21. Tráfico Fijo – Móvil vs Tarifa regulada), no se aprecia tal incremento para el año 2014.

Sobre el particular, la CRC debe realizar un análisis detallado de los efectos para dicho año (2014), con el fin de dar sustento a la relación de elasticidad presentada entre el tope de la tarifa Fijo-Móvil y el respectivo tráfico, tomando bases cercanas a la realidad.

TELMEX (CLARO)

En relación con el fenómeno del empaquetamiento señalado por la CRC en el documento, es necesario manifestar que en el caso de TELMEX, el servicio de telefonía fija ha tenido un gran impulso, no solo de forma empaquetada, sino de forma individual. Prueba de ello es que para los últimos tres años, el servicio de telefonía contratado de manera individual ha crecido de manera importante.

Ahora bien, frente a las comparaciones realizadas con el mercado chileno, es necesario tener en cuenta las condiciones diferentes que tiene Chile sobre la prestación de estos servicios que son de ámbito nacional y la unificación de numeración, lo que puede influir en la utilización de llamadas de fijos a móviles:

"En otras palabras, por un lado el consumidor promedio de Chile utiliza cada vez menos su línea fija y por el otro, uno de los usos que permite que no caiga aún más la telefonía fija son las llamadas hacia

líneas móviles"(Pág. 27)

(…) En el numeral 5.4 del documento soporte "Comportamiento de la tarifa fijo-móvil y la pertinencia de mantener el tope tarifario", consideramos que el análisis realizado en este párrafo no es lo suficientemente claro para el año 2014. Así, solicitamos respetuosamente a la CRC realizar un análisis detallado de los efectos para dicho año, con el fin de dar sustento a la relación de elasticidad presentada entre el tope de la tarifa Fijo-Móvil y el respectivo tráfico.

Respuesta CRC/

Inicialmente, en atención a la solicitud de **COMCEL** y **TELMEX** de realizar un análisis detallado del comportamiento del tráfico fijo - móvil en el año 2014 y la relación de elasticidad presentada entre la tarifa fijo-móvil y el respectivo tráfico, es importante precisar que, si bien el incremento del tráfico fijo - móvil en 2014 no tuvo la misma proporción de crecimiento registrada entre 2012 y 2013, sí se presentan variaciones positivas de manera posterior a la disminución del tope tarifario.

Efectivamente, el modelo con el cual se realizó la estimación de la elasticidad precio demanda involucró los tráficos fijo - móvil mensuales de 2012, 2013 y 2014, lo cual permitió establecer que, si bien los incrementos mensuales de tráfico en 2014 fueron inferiores a los registrados en los años anteriores, sí existe una reacción de la demanda de tráfico fijo - móvil ante la disminución de la tarifa fijo - móvil. A pesar que dicha reacción no es inmediata, el modelo permitió establecer que, para el mencionado periodo de análisis, la elasticidad precio demanda es del orden de |-1,68|, indicando que el tráfico fijo - móvil es un bien elástico.

Ahora bien, teniendo en cuenta que **ETB** suministró nuevamente la información de dicho tráfico para el periodo 2012 a 2014 y que se dispone ahora de información del tráfico fijo - móvil del año 2015 (ver respuesta de la sección 3.1 del presente documento), se realizó nuevamente la estimación de la elasticidad con el modelo mismo modelo de panel con efectos esta vez con 132 observaciones y tres

variables, teniendo en cuenta la información mensual del tráfico fijo - móvil terminada en la red de los proveedores **COMCEL**, **TELEFÓNICA** y **TIGO**, así como el valor promedio facturado por minuto en las llamadas fijo - móvil en cada mes y el ingreso promedio por minuto por mes de las llamadas móvil móvil. En este caso, el modelo arroja un valor igual a 1,1 de elasticidad precio demanda del tráfico fijo - móvil.

Al excluir del panel los datos el tráfico del año 2012 y solo utilizar las cifras de 2013, 2014 y 2015 (con el fin de adelantar la revisión del comportamiento del tráfico fijo - móvil en 2014, solicitada por **COMCEL** y **TELMEX)**, se obtiene un menor valor de elasticidad, producto de menor variación positiva que registro dicho tráfico entre 2014 y 2015. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la disminución de la tarifa fijo - móvil que se registró en enero de 2015 tuvo efecto en el tráfico hacia el mes de abril de 2015 y con notoria incidencia a partir de julio de 2015.

El efecto tardío en la reacción del tráfico fijo - móvil ante el cambio en la tarifa se puede explicar por el limitado conocimiento que tienen los usuarios sobre la disminución de la tarifa regulada y la percepción que tienen éstos del elevado costo de las llamadas fijo - móvil. Sin desconocer también, las nuevas alternativas de comunicación que han encontrado los usuarios, en algunos casos gratuitas, que han desplazado las comunicaciones tradicionales de voz a través de las redes móviles y fijas.

En lo que respecta al comentario de **COMCEL** y **TELMEX,** en el que indican que no se puede esperar que la disminución del tope tarifario alcance los niveles de participación del tráfico fijo - móvil respecto del tráfico local registrado en países como Chile y Perú, inicialmente es importante aclarar que la comparación de los tráficos registrados en Colombia con respecto a los tráficos registrados en otros países de la región, que se realizó en la sección 5.1 del documento soporte del presente proyecto regulatorio, buscan evidenciar que hay un importante espacio de crecimiento para el tráfico fijo - móvil en Colombia y no simplemente que la disminución del tope tarifario producirá tal crecimiento. Es claro que el aprovechamiento de dicha oportunidad de crecimiento depende directamente de la gestión que adelanten los proveedores para incentivar el uso de las líneas fijas con el tráfico fijo - móvil.

En todo caso, es factible que el actual comportamiento de los Minutos de Uso promedio (MOU, Minutes of Usage) de tráfico fijo - móvil registrado en Colombia, equivalente a 18 minutos por línea en agosto de 2015, efectivamente alcance los niveles de consumo registrados en Perú y Chile, los cuales fueron del orden de 24 y 25 minutos por línea en septiembre de 2014, respectivamente. De esta manera, el volumen del tráfico fijo - móvil en Colombia podría estar en el orden de los 2.154[20] millones de minutos por año, que corresponden aproximadamente al 8% del tráfico telefónico local que se registró en 2014, cifra aún alejada de la relación de tráfico fijo - móvil respecto del tráfico local registrada por Chile (18%) y Perú (20%), pero que representa un significativo crecimiento del tráfico fijo - móvil en Colombia.

Así las cosas, y a pesar de que pueden existir otras variables que pueden influir en el consumo del tráfico fijo - móvil y la relación de este con respecto al tráfico local, es claro que existe un alto potencial de crecimiento del tráfico fijo - móvil en el país, sustentado en el consumo mensual promedio por línea de tráfico fijo - móvil que registran otros países de la región.

Finalmente, con respecto al comentario de **TELMEX** en el que indica que, en su caso, el crecimiento de la telefonía fija no ha sido solamente de forma empaquetada sino también individual, es pertinente precisar que la cifras reportadas a la CRC de planes tarifarios, por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, indican que en 2012 el 55% de las líneas de telefonía fija estaban contratadas de manera individual y el 45% restante estaban contratadas con otro u otros servicios (Internet Fijo y/o Televisión por Suscripción) y que en 2014, 48% de las líneas fijas se encontraban en un plan tarifario individual, habiéndose incrementado al 52% el número de líneas fijas en planes empaquetados. Es por ello que dentro de las explicaciones que realiza la CRC, en el documento soporte del presente proyecto regulatorio, sobre el crecimiento moderado de las líneas fijas se hace alusión al

[20] Teniendo en cuenta un total de 7.18 millones de líneas fijas y un consumo mensual promedio FM por línea de 25 minutos.

empaquetamiento de servicios y cómo éste es una de las principales razones por las cuales se ha mantenido el parque de líneas de telefonía fija en el país.

3.3 Sobre la Fórmula Tarifaria

3.3.1 Comentarios generales a la fórmula tarifaria

ETB

Con la nueva fórmula, la misma resulta muy similar a la anterior, se puede rescatar de la misma, la objetividad que mantiene y que aumenta, se refiere únicamente a los cargos derivados de la prestación del servicio y esto genera un incentivo innegable para para el fomento del uso de la red fija. Además, teniendo en cuenta que para los proveedores móviles tampoco representa una gran pérdida a nivel financiero y esperamos que con esta medida y con las que sean necesarias el único que se vea favorecido sea el usuario. (…)

TELMEX (CLARO)

Se solicita a la CRC la revisión de la fórmula, dado que solo dos de los componentes que hacen parte de la misma, tales como los cargos de acceso para terminación de llamadas en redes fijas y móviles, se actualizarán con base en el IAT, según lo definido en el Anexo 01 de la Resolución CRT 1763 de 2007 o en aquella que la adicione, modifique o sustituya, y no se plantea la actualización para el componente de Facturación.

Respuesta CRC/

Acorde con lo mencionado por **ETB**, la fórmula tarifaria para establecer el tope tarifario para llamadas fijo - móvil está orientada a reconocer solamente los costos eficientes de la prestación del servicio y es por ello que contempla solamente el cargo regulado por terminación de llamadas en redes móviles, el cargo por terminación de llamadas en redes fijas y costo de facturación en el que incurre el proveedor móvil por facturar el servicio a través del proveedor fijo.

Ahora bien, en lo que respecta a la actualización de la fórmula, a la que hace referencia **TELMEX**, es importante aclarar que si bien los cargos por uso de terminación de llamadas en redes fijas y móviles están determinados en un valor por minuto, en el caso de la instalación esencial de facturación, el precio regulado está determinado por factura y por tanto es necesario realizar la conversión de este precio a un valor por minuto, utilizando para ello la cantidad promedio de minutos de llamadas fijo - móvil registradas en las facturas, obteniendo así el costo de facturación por minuto (ver Tabla 6 del documento soporte).

Es cierto que los mencionados cargos acceso regulados, así como el precio regulado de la instalación esencial de facturación, son actualizados anualmente con base en el IAT. Sin embargo, para efectos de la estimación de la tarifa fijo - móvil solo se contempló la actualización de la misma con base en la actualización y/o modificaciones de los cargos de acceso dejando fijo el valor del costo de facturación por minuto en razón a que en su actualización periódica también se debería actualizar la cantidad promedio de minutos de llamadas fijo - móvil facturados. Precisamente, por efectos prácticos de la estimación de la fórmula se dejó fija la variable de costo de facturación, previendo su actualización junto con la revisión del mercado de terminación de llamadas fijo - móvil.

En todo caso, dado el cambio que se está realizando sobre la fórmula tarifaria, resulta pertinente la propuesta realizada por **TELMEX**, de ajustar la fórmula para que en su actualización se tenga en cuenta, además de los valores vigentes de cargo de uso por terminación, el valor actualizado de la instalación esencial de facturación. Para ello, se debe dejar formulada la variable de costos de facturación por minuto, estableciendo dentro de ella el valor fijo de la cantidad de minutos por factura a utilizar. Así las cosas, la fórmula tarifaria para la estimación del tope tarifario fijo - móvil es la siguiente:

$$\mathbf{P_{FM}} = CT_{RM} + CF + CA_{RF}$$

ó

$$\mathbf{P_{FM}} = CT_{RM} + (PR_{IEF} / MP_{PF}) + CA_{RF}$$

Donde,

$\boldsymbol{P_{FM}}$= Valor eficiente máximo por minuto que puede cobrar un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles para llamadas de fijo a móvil que sean de su titularidad.

$\boldsymbol{CT_{RM}}$= Valor por minuto que corresponde al costo de uso de la red móvil para la terminación de llamadas establecido en la Resolución 1763 de 2007 o aquella norma que la modifique, adicione o sustituya (Se utiliza el valor de cargo de acceso regulado aplicable a la red móvil donde termina la llamada, actualizado con IAT).

$\boldsymbol{CA_{RF}}$= Valor por minuto que corresponde al costo de uso de la red fija establecido en la Resolución 1763/07 (se utiliza el valor del grupo dos de los cargos de acceso actualizado por IAT)

$\boldsymbol{CF}$ = Valor por minuto por concepto de facturación equivalente al cociente de la división de PR_{IEF} entre MP_{PF}, donde:

$\boldsymbol{PR_{IEF}}$= Precio regulado de la instalación esencial de facturación antes de IVA (actualizado por IAT)

$\boldsymbol{MP_{PF}}$= Minutos promedio de llamadas fijo móvil por factura equivalente a 66,17 minutos[21]

Así las cosas, al reemplazar la fórmula con los valores regulados para el año 2016 se obtiene el siguiente resultado:

$$\mathbf{P_{FM}} = CT_{RM} + CF + CA_{RF}$$

$$\mathbf{P_{FM}} = CT_{RM} + (PR_{IEF} / MP_{PF}) + CA_{RF}$$

[21] Obtenido a partir de la información a información de tráfico y facturación de llamadas fijo – móvil del periodo octubre de 2014 a septiembre de 2015 (Ver tabla 2 en la sección 3.3.3 del presente documento).

$$P_{FM} = CT_{RM} + (PR_{IEF} / 66,17) + CA_{RF}$$

$$P_{FM} = \$22,53 + (\$756,06 / 66,17) + \$43,44$$

$$P_{FM} = \$22,53 + \$11,43 + \$43,44$$

$$P_{FM} = \$77,40 \text{ por minuto (antes de impuestos)}$$

De esta manera es factible que anualmente se realice la actualización de la tarifa fijo - móvil a partir de la actualización con IAT de los cargos de acceso regulados y del precio regulado de la instalación esencial de facturación.

3.3.2 Factor de recuperación de cartera

AVANTEL

Manifiesta que extraña que la Comisión no hubiese incluido en el documento soporte "Análisis del mercado de terminación de llamadas Fijo-Móvil'; el estudio de las condiciones de la recuperación de la cartera, y que soporten que el mismo sea del 100%, tal y como lo efectuó en el año 2011 en el marco del "Análisis regulatorio mercado de terminación de llamadas fijo - móvil en todo el territorio nacional'[22]

Indica que, en septiembre de 2011, la Comisión aplicó la metodología previamente utilizada en los años 2005 y 2009, basada en el riesgo de recuperación de cartera que reconocen los proveedores del servicio de telefonía fija en su contabilidad financiera, y que básicamente corresponde al registro contable de un gasto de provisión para reconocer los montos de cartera que pueden ser incobrables

[22] CRC. Análisis regulatorio mercado de terminación de llamadas fijo - móvil en todo el territorio nacional. Septiembre 2001. Pág. 14 - 16.

en los siguientes períodos. Indicaba la Comisión en el año 2011, que la relación entre la mencionada provisión y los ingresos operacionales corresponde al porcentaje del ingreso que podría dejar de recibir un proveedor como consecuencia del incumplimiento de pago de sus usuarios.
Para la estimación de este porcentaje, la Comisión determinó los ingresos operacionales y los gastos operacionales por concepto de "Provisión de Deudores", consignados en los estados de resultados de los proveedores del servicio de telefonía fija. Posteriormente, la CRC calculó la participación de este gasto total de la provisión de deudores, sobre el ingreso total operacional. Así, se estimó el factor de recuperación de cartera.

Por otra parte, para el caso particular de Avantel, tal y como se observa en la Tabla 1, con base en la comparación del valor recaudado frente al valor registrado en las cintas enviadas a los proveedores de redes y servicios de telefonía fija, el factor de recuperación de cartera para el primer semestre de 2015, correspondiente a las llamadas originadas en redes fijas y terminadas en redes móviles de Avantel, es del 86,54%. (…)

COMCEL (CLARO)
En lo que tiene que ver con el Factor de Recuperación, la CRC sustentó la eliminación basada en los balances de pagos de las relaciones de interconexión, así:

"Al revisar las variables que conforman la fórmula tarifaria utilizada para establecer el tope tarifario para llamadas fijo–móvil se identificó que la variable correspondiente al factor de recuperación de cartera que se reconoció en años anteriores, no corresponde con las actuales condiciones del mercado, puesto que el tráfico móvil-fijo es 17 veces mayor al tráfico fijo-móvil y por lo tanto, en las relaciones de interconexión, los proveedores móviles entregan más dinero a los proveedores fijos por cargos de acceso que lo que reciben por llamadas fijo-móvil o por cargos de acceso a la red móvil, lo que significa que no hay lugar a costos de cartera vencida en dicha relación." (SFT) (Pág. 56)

Para COMCEL esta apreciación no es válida, dado que no hay ninguna relación entre el valor pagado de cargos de acceso por el tráfico Móvil-Fijo, con respecto a dicho factor de recuperación de cartera, pues son dos cosas totalmente diferentes. (...)

(…) En este mismo sentido, COMCEL solicita a la CRC mantener en la fórmula del tope tarifario el componente de recuperación de cartera, que pretende ser eliminado bajo los supuestos de la presente propuesta regulatoria.

La anterior petición se realiza tomando en consideración lo siguiente:

- Es importante precisar que no es correcto mezclar en el análisis el tráfico fijo móvil y el tráfico móvil - fijo. Si bien en el tráfico de Móvil a Fijo el comportamiento de cartera es de manejo del operador móvil, el comportamiento de cartera de los operadores fijos depende exclusivamente de dicho operador.

- El porcentaje de recuperación al que hace mención la CRC en la página 51 del documento soporte del proyecto regulatorio, que según la nota al pie número 53 indica que corresponde a un "*Estimado con base en la información de gastos de provisión de cartera y los ingresos operacionales de los proveedores de telefonía fija*", no es acertado. Lo anterior, dado que las cifras que debieron ser evaluadas por CRC, corresponden a las cifras de recuperación de tráfico Fijo - Móvil. Esto, debido a que los porcentajes de recuperación de cartera de los operadores fijos por todo el servicio, son diferentes a la recuperación de la cartera de los valores facturados a los usuarios por consumos hacia las redes de los operadores móviles, por concepto de tráfico Fijo - Móvil.

Actualmente, el porcentaje de cartera del tráfico fijo-móvil recaudado por los operadores fijos, para nuestra compañía, es en promedio del 91% y no del 98,3% como afirma la CRC para la recuperación de cartera de los operadores. A continuación, presentamos el promedio de los porcentajes de cartera no recaudada para el caso de COMCEL en el último semestre (…)

OPERADOR	% DE CARTERA NO RECAUDADA
Operador n	(…)
Promedio	**9%**

Por lo anterior, no se debe eliminar el factor de cartera en la fórmula para el cálculo de tarifa del tráfico Fijo-Móvil, toda vez que es un valor real de pérdida que se genera en la operación móvil. Es importante reiterar que el cargo de acceso se paga por el 100% del tráfico, pese a que los operadores móviles no reciben del operador fijo- móvil el 100% de lo facturado.

Respuesta CRC/

Inicialmente, frente al desacuerdo manifestado por **COMCEL**, de la exclusión o eliminación del factor de recuperación de cartera en la fórmula tarifaria utilizada para establecer el tope tarifario para llamadas fijo - móvil, es importante recordar las razones por las cuales dicho factor fue incluido en la fórmula tarifaria y las variables utilizadas para su estimación.

Es así que, en el año 2005, cuando se adelantó el proyecto regulatorio "Análisis del mercado de las comunicaciones originadas en red fija y terminadas en la red móvil" y se estableció la metodología para la regulación de las llamadas fijo - móvil, se consideró pertinente incluir los costos de recaudo.

En su momento, se indicó que los costos de cartera vencida correspondían al costo de oportunidad del dinero en el tiempo dado que el operador móvil recibía los ingresos por las llamadas fijo - móvil con cierto rezago por parte del operador fijo. Se precisó la necesidad de tener en cuenta que los operadores móviles debían entregar dinero a los fijos por cuenta de las llamadas de móvil fijo y por lo tanto, la cartera vencida debía corresponder al valor neto, una vez los operadores móviles han pagado los conceptos por uso del a red fija en las llamadas móvil fijo. Adicionalmente se precisó que en el caso en que los operadores móviles fueran "Pagaderos netos", es decir, cuando los operadores móviles

deben entregar más dinero a los fijos por cargos de acceso frente a lo que entregan los fijos por llamadas fijo - móvil, no habría lugar a costos de cartera vencida.

Esta última consideración es a la que se hace referencia en el documento soporte de la presente propuesta regulatoria, cuando se realiza la comparación entre el tráfico fijo - móvil (FM) y el tráfico móvil fijo (MF) y los flujos de dinero entre proveedores y se aduce el cambio de condiciones en el mercado.

En este punto, y en relación con el comentario de COMCEL en el que indica que los proveedores móviles pagan a los proveedores fijos el cargo de acceso del 100% del tráfico y que los operadores móviles no reciben del operador fijo el 100% de lo facturado por concepto de las llamadas fijo - móvil, es pertinente aclarar que si bien existe cartera vencida del tráfico fijo - móvil o posibles demoras de parte de los proveedores fijos en trasladar los dineros recaudados a los proveedores móviles, esto no quiere decir que el 100% de la cartera vencida sea irrecuperable por parte del proveedor móvil, pues el proveedor móvil está en capacidad y tiene la experiencia para gestionar y adelantar el cobro de dicha cartera.

Ahora bien, tal como lo señala **AVANTEL**, en las revisiones de la fórmula tarifaria que se han realizado de manera posterior al año 2005, para la actualización del factor de recuperación de cartera se ha utilizado la información de los estados financieros de los proveedores de telefonía fija correspondiente a los ingresos operacionales y los montos de provisión de cartera de difícil cobro. La relación entre la mencionada provisión y los ingresos operacionales corresponde al porcentaje del ingreso que podría dejar de recibir un proveedor como consecuencia del incumplimiento de pago de sus usuarios.

Dicha relación refleja el grado de eficiencia del recaudo propio del sector de telecomunicaciones y por ello se considera acertado utilizar esta metodología para estimar el factor de recuperación de cartera, puesto que incluir toda la cartera vencida del tráfico fijo - móvil sería reconocer ineficiencias de los dueños del tráfico fijo - móvil por la falta de gestión del cobro de dicha cartera.

Así las cosas, a través de la relación entre los montos de provisión de deudores y los ingresos operacionales de los proveedores de telefonía fija, la CRC encontró que el factor de recuperación de cartera en el año 2014 correspondió a 98,3%. En atención a la solicitud de **AVANTEL**, a continuación (ver Tabla 1) se presenta los valores utilizados en dicha estimación:

Tabla 1. Variables involucradas en el cálculo de porcentaje recuperación de cartera

Proveedor de telefonía fija	Ingresos operacionales año 2014 (Pesos Col)	Gasto de provisión de cartera año 2014 (Pesos Col)	Relación provisión cartera con los ingresos operacionales
Costatel	1.091.276.838	0	0,00%
Edatel	208.137.000.000	3.127.059.005	1,50%
Emcali	95.840.109.000	1.125.503.000	1,17%
ERT	24.445.570.000	665.360.560	2,72%
ETB	1.364.317.762.000	70.921.183.000	5,20%
Metrotel	110.458.502.000	3.077.394.624	2,79%
Telebucaramanga	126.200.000.000	1.444.490.653	1,14%
Teleorinoquia	1.853.015.085	0	0,00%
Telepalmira	7.261.878.000	25.021.733	0,34%
Unitel	18.443.997.000	90.401.913	0,49%
Teleintel	1.986.930	0	0,00%
Unimos	3.181.407.706	170.107.137	5,35%
Telefónica (Movistar)	4.639.999.263.000	79.789.516.000	1,72%
Emtel	26.023.076.517	100.341.541	0,39%
ETP	105.639.000.000	2.373.172.585	2,25%
Telmex (Claro)	5.376.320.494.000	5.830.122.582	0,11%
Une	2.226.336.000.000	70.204.000.000	3,15%
Total	**14.335.550.338.075**	**238.943.674.333**	**1,67%**

Fuente: Proveedores Fijos – Cálculos CRC

Con base en lo anterior, se establece que, para el final del año 2014, los proveedores del servicio de telefonía fija reconocen que en promedio el 1,67% de sus ingresos operacionales presentan riesgo de no ser efectivamente recaudados, lo que determina que dichos proveedores tienen un factor de

recuperación de cartera del 98,33%. Este resultado, unido a la evaluación de flujos de dinero entre proveedores fijos y móviles fue el que determinó la propuesta de excluir el factor de recuperación de la fórmula tarifaria.

Con respecto a las cifras informadas por **AVANTEL** y **COMCEL,** a través de las cuales indican que el factor de recuperación corresponde a valores de 86,54% y 91%, respectivamente, por cuanto el complemento de estos porcentajes es cartera vencida de tráfico fijo - móvil, se reitera que la inclusión de toda la cartera vencida del tráfico fijo - móvil en la estimación del factor de recuperación de cartera sería un reconocimiento a la falta de gestión de cobro de dicha cartera por parte de los proveedores móviles.

Así las cosas, una vez analizados y aclarados los comentarios en relación con la eliminación del factor de cartera, se precisa que esta Comisión no encuentra argumentos de carácter técnico para mantener dicho factor dentro de la fórmula tarifaria.

3.3.3 Costo de Facturación por Minuto

COMCEL (CLARO)

Considera que existe un error en el cálculo del valor CF (valor por minuto por concepto de facturación), puesto que como insumo para el cálculo se utilizó el valor actualizado para el año 2015 de la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo considerada en la Resolución 3096, el cual se fijó en $716,22, valor que incluye el IVA. Al igual que los demás conceptos tenidos en cuenta en la fórmula (cargos de acceso móvil y fijo) este valor también debería tomarse antes de IVA.

En línea con lo anterior, también es importante precisar, que al realizar el cálculo con base en las conciliaciones realizadas por la empresa con todos los PRST fijos durante el año 2015, encontramos que el valor promedio de costo de facturación por minuto es de $11.2, el cual es significativamente mayor al valor promedio calculado por la CRC de: $10.67. A continuación presentamos el promedio del costo para el caso de COMCEL, en el último semestre:

OPERADOR	COSTO DE FACTURACIÓN POR MINUTO
Operador n	(…)
Promedio	**$ 11,19**

Respuesta CRC/

La observación realizada por **COMCEL** es acertada, dado que en el artículo 2 de la Resolución CRC 3096 de 2011 se estableció que el valor de remuneración máximo asociado a la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo era de $685,76 por factura, indicando que este valor incluía la remuneración de tal instalación esencial, así como su respectiva utilidad y el IVA. El valor de este tope tarifario (actualizado con IAT) corresponde a $877,03 para el año 2016, el cual también incluye el impuesto de valor agregado.

Ahora bien, tal como lo señala **COMCEL**, el valor de la instalación de facturación que se debe utilizar en la fórmula del tope tarifario fijo - móvil debe ser antes de IVA, por cuanto a la tarifa regulada para llamadas fijo - móvil (que es una tarifa minorista) se le aplican impuestos. Por tanto, el valor por concepto de facturación a utilizar, para estimar el valor de factura por minuto, es de $756,06 para el año 2016. Este valor es el resultado de descontar el 16% de IVA que tiene incluido el valor regulado de remuneración de la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo.

Así las cosas, en la Tabla 2 del presente documento se realiza nuevamente la estimación del valor por minuto por concepto de facturación aplicable para el año 2016. Para ello se ha utilizado la información anual de tráfico fijo - móvil y de la facturación[23] de éste del periodo comprendido entre octubre de 2014 a septiembre de 2015. Esta Tabla remplaza la Tabla 6 del documento soporte del presente proyecto regulatorio.

[23] Incluida la corrección de información suministrada por ETB.

Tabla 2. Cálculo valor por minuto por concepto de facturación[24]

Proveedores	1	2	3	4	5
	Total minutos fijo-móvil Oct 2014 a Sep 2015	**Total facturas fijo-móvil Oct 2014 a Sep 2015**	**Minutos por factura**	**Valor facturación resolución CRC 3096 de 2011 (Antes de IVA)**	**Valor factura por minuto**
Costatel	376.348	1.808	208,16	$756,06	$3,63
Edatel	23.166.589	388.624	59,61	$756,06	$12,68
Emcali	31.817.225	633.194	50,25	$756,06	$15,05
Emtel	2.643.626	39.190	67,46	$756,06	$11,21
ERT	1.261.483	17.250	73,13	$756,06	$10,34
ET Pereira	8.505.588	163.698	51,96	$756,06	$14,55
ETB	239.538.040	3.435.610	69,72	$756,06	$10,84
Metrotel	9.368.079	400.091	23,41	$756,06	$32,29
Teleb/manga	23.623.487	514.292	45,93	$756,06	$16,46
Telefónica	235.268.939	4.909.507	47,92	$756,06	$15,78
Teleorinoquia	39.314	1.376	28,57	$756,06	$26,46
Telepalmira	1.286.602	67.741	18,99	$756,06	$39,81
Telintel	126.342	7.494	16,86	$756,06	$44,85
Telmex	545.769.805	8.774.722	62,20	$756,06	$12,16
UNE EPM	236.235.105	2.049.644	115,26	$756,06	$6,56
Unimos	1.113.935	41.484	26,85	$756,06	$28,16
Unitel	347.288	9.468	36,68	$756,06	$20,61
Total general	**1.360.205.534**	**20.557.143**	**66,17**	**Promedio (6)**	**$11,43**

Fuente: Proveedores Fijos – Cálculos CRC

En donde:

1. Total minutos fijo-móvil: Corresponde al total de minutos fijo-móvil cursados en cada uno de los diecisiete proveedores en el período octubre de 2014 a septiembre de 2015.

[24] La estimación del valor del minuto por concepto de facturación se realizó con la información de tráfico y facturación de llamadas fijo – móvil del periodo octubre de 2014 a septiembre de 2015 y con el precio regulado y actualizado a 2016 de la instalación esencial de facturación antes de IVA.

2. Total facturas fijo-móvil: Es la suma de las facturas por proveedor móvil que cobraron llamadas fijo-móvil en el período octubre de 2014 a septiembre de 2015. Nótese que una sola factura puede ser contada más de una vez ya que puede tener más de un proveedor móvil dentro de la misma factura.

3. Minutos por factura: Es el resultado de dividir (1) entre (2). Para el caso del valor sectorial corresponde al resultado de dividir el total de la columna 1 entre el total de la columna 2, valor que equivale a 66,17 minutos.

4. Valor facturación Resolución CRC 3096 de 2011: Corresponde al precio tope fijado por concepto de facturación en la Resolución 3096 de 2011 antes de IVA y actualizado con IAT.

5. Valor factura por minuto: Es el resultado de dividir (4) entre (3).

6. Promedio: Es el promedio ponderado del "Valor factura por minuto", usando como ponderador el "Total minutos fijo-móvil" facturados por cada proveedor presente en la tabla o simplemente corresponde al resultado de dividir el total del Columna 4 entre el total de la columna 3.

Si bien en la Tabla 2 se obtiene directamente el valor por minuto por concepto de facturación, es pertinente aclarar, tal como se hizo en la sección 3.3.1. del presente documento, que en la fórmula del tope tarifario para llamadas fijo - móvil se dejará planteado la forma de calcular el valor por minuto por concepto de facturación, fijando para ello el valor o cantidad de minutos fijo - móvil por factura (obtenido en la columna 3 de la Tabla 2) y dejando variable el valor por factura de la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo, para que pueda ser actualizado anualmente con base en el IAT, tal como sucede con los cargos de acceso móvil y fijo que también hacen parte de la fórmula tarifaria.

3.3.4 Factor de externalidad de red

COMCEL (CLARO)

Es necesario que la CRC incluya dentro del estudio, la pérdida que tienen los operadores móviles por las "inconsistencias" del operador fijo. Este tema que se presenta de forma permanente en los operadores fijos, ocasiona que los ingresos de la compañía móvil se vean afectados: (i) bien porque el operador fijo no factura a tiempo los dineros de la móvil o (ii) porque no se logra facturar por los inconvenientes que el operador fijo tiene con sus propios sistemas. Este tema se deriva en pérdida de ingreso para el operador móvil y debe incluirse como un factor de externalidad en la fijación de la tarifa, como un costo de oportunidad por la demora en el retorno del capital diferente al considerado en el de recuperación de cartera.

Respuesta CRC/

Inicialmente, frente a la propuesta de **COMCEL**, es importante recordar que en la revisión de la tarifa fijo - móvil realizada de manera previa a la expedición de la Resolución CRT 2156 de 2009, el factor de ajuste por externalidades de la red fue suprimido, pues se identificó que el crecimiento de la red móvil es autosostenible y no requiere de sobre costos en la tarifa fijo - móvil para contar con los recursos suficientes para expandirse.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como las aclaraciones realizadas en la sección 3.3.2. del presente documento, se precisa que, en lo que corresponde al costo de oportunidad por la demora en el retorno de capital asociado a presuntos problemas de gestión en los proveedores de telefonía fija, no es factible incluir en la fórmula tarifaria otros costos diferentes a los que ya contempla la misma, pues sería reconocer ineficiencias que finalmente serían asumidas por los usuarios.

4. COMENTARIOS AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

4.1 Modificación del Artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997 (Artículo 1 del Proyecto Regulatorio)

4.1.1 Sobre la modificación de la fórmula tarifaria

COMCEL (CLARO)

(…) En lo que respecta al artículo 1 del proyecto de resolución indica que es improcedente eliminar el factor de recuperación de cartera por las razones previamente dadas.

Sugiere aclarar, que los valores de los conceptos incluidos en la fórmula establecida en el Artículo Primero del proyecto de resolución, no incluyen el IVA.

(…) dado que en el artículo solo se enuncia la fórmula para establecer el tope tarifario Fijo - Móvil, pero no se menciona cuál es el resultado numérico de la aplicación de la nueva fórmula, sugiere que la CRC desarrolle la fórmula de manera similar a lo realizado en la Resolución 3497 y se indique expresamente el resultado obtenido.

TELMEX (CLARO)

Solicita la revisión de la fórmula, pues solo dos de los componentes que hacen parte de la misma, se actualizarán con base en el IAT. La fórmula no plantea actualización para el componente de Facturación. También solicita aclarar que la fórmula establecida en este artículo no incluye el IVA.

(…) Teniendo en cuenta que solo se enuncia la fórmula para establecer el tope tarifario F-M, pero no se menciona cuál es el resultado numérico de la aplicación de la nueva fórmula, sugiere que la CRC desarrolle la fórmula de manera similar a lo realizado en la Resolución 3497 y se indique expresamente el resultado obtenido, incluyendo el cargo de transporte de LE.

Respuesta CRC/

En lo que corresponde al desacuerdo en la eliminación del factor de cartera que hace manifiesta **COMCEL**, esta Comisión reitera que la razón de la exclusión de dicho factor de la fórmula tarifaria obedece a que han desaparecido las razones por las cuales fue inicialmente reconocido dentro de la fórmula un costo asociado a la recuperación de cartera, tal como se explica en la sección 3.3.2 del presente documento. Mantener el mencionado factor o calcularlo con base en la cartera vencida del tráfico fijo - móvil, sería reconocer ineficiencias en la gestión de cartera por parte de los proveedores móviles que se trasladarían a los usuarios.

De otra parte, en lo que respecta a la solicitud de **COMCEL** y **TELMEX** de revisar la fórmula tarifaria en el sentido de verificar que los valores de las variables a utilizar en la misma sean antes de impuestos y que se asegure la actualización del costo por facturación de la misma manera que se permite para los cargos de acceso fijo y móvil, esta Comisión considera procedente la solicitud y en tal sentido, tal como se explica en las secciones 3.3.1. y 3.3.3. del presente documento, la fórmula tarifaria ha sido ajustada, dejando planteada dentro de la misma la ecuación de cálculo del costo de facturación por minuto, así:

$$\mathbf{P_{FM}} = CT_{RM} + (PR_{IEF} / MP_{PF}) + CA_{RF}$$

Donde,

$\boldsymbol{P_{FM}}$= Valor eficiente máximo por minuto que puede cobrar un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles para llamadas de fijo a móvil que sean de su titularidad.

$\boldsymbol{CT_{RM}}$= Valor por minuto que corresponde al costo de uso de la red móvil para la terminación de llamadas establecido en la Resolución 1763 de 2007 o aquella norma que la modifique, adicione o sustituya. (Se utiliza el valor de cargo de acceso regulado aplicable a la red móvil donde termina la llamada, actualizado con IAT).

CA_{RF}= Valor por minuto que corresponde al costo de uso de la red fija establecido en la Resolución 1763/07 (se utiliza el valor del grupo dos de los cargos de acceso actualizado por IAT)

PR_{IEF}= Precio Regulado de la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo establecido en el artículo 2 de la Resolución CRC 3096 de 2011 (se utiliza el valor antes de IVA y actualizado por IAT)

MP_{PF}= Minutos Promedio de llamadas fijo - móvil por factura equivalente a 66,17 minutos[25]

Finalmente, en lo que respecta a la propuesta de **COMCEL** y **TELMEX**, de incluir expresamente en la resolución el valor numérico resultante de la aplicación de la fórmula tarifaria, tal como se realizó en la Resolución 3497 de 2011, esta Comisión no la considera procedente, en la medida que la tarifa fijo - móvil se ajusta periódicamente en función de la actualización los cargos de acceso regulados. Se debe tener en cuenta que los valores de las variables de cálculo son claramente identificables para el proveedor móvil al que le aplica el tope regulado en la tarifa minorista para llamadas fijo - móvil y en todo caso la CRC publicará el tope tarifario vigente junto con los cargos de terminación regulados.

4.1.2 Llamadas fijo móvil desde teléfonos públicos (Parágrafo 2 del Artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997)

EMCALI

Respecto del parágrafo 2 del Artículo 1 del artículo 5.8.2 de la Resolución CRT 087 de 1997 que se propone modificar Emcali manifestó lo siguiente:

[25] Obtenido a partir de la información a información de tráfico y facturación de llamadas fijo – móvil del periodo octubre de 2014 a septiembre de 2015 (Ver tabla 2 en la sección 3.3.3 del presente documento).

Habida cuenta de que la expresión "teléfono púbico monedero" es un servicio que prestan algunos operadores de red fija – los operadores móviles no prestan este tipo de servicios- es importante tener en cuenta que la norma, al obligar al operador al cobro de la llamada teniendo en cuenta el valor tope fijado en este artículo, impone sobre estos operadores fijos la obligación de trabajar a pérdida, aún en el supuesto que el teléfono monedero tuviese las facilidades de reintegrar al usuario la cantidad exacta de pesos y centavos ya que estaría comprando y vendiendo al mismo precio lo cual va en contravía del giro normal de los negocios en los que el operador deba recibir una remuneración por la prestación de sus servicios que le permita al menos recuperar sus costos y obtener una utilidad razonable[26].

Ahora, bien diferente es el hecho que habiendo fijado el operador del teléfono monedero una tarifa que le permita recibir su remuneración mínima según lo expuesto en el parágrafo anterior, se le genere la obligación de ajustar el valor de la llamada hecha por el usuario de manera que el teléfono monedero permita el reintegro de los valores no utilizados, sin perjudicar al usuario por las limitaciones en las denominaciones de la moneda existentes, al unísono con las disposiciones de la Ley 1341 y la Resolución 3066 que buscan maximizar el bienestar social y aplicar la favorabilidad para los usuarios.

Según lo anterior y de acuerdo a la realidad nacional, lo propuesto conlleva a que el valor por minuto redondeado para el usuario de las cabinas telefónicas públicas, sea de $50 pesos ya que por disponibilidad de la moneda, no habría un monto inferior reflejado en la misma.

Así, esta particularidad de redondear la moneda hacia abajo, con el fin de efectuar devolución de dineros a los usuarios, sería tangencialmente perjudicial para la economía de EMCALI puesto que, presentando como ejemplo llamadas de un (1) minuto, la cual aproximadamente costaría 94 pesos

[26]La Resolución 087 de 1997 incluye la definición de **utilidad razonable: "**Es la que permite remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en que lo habría remunerado una actividad eficiente en un sector de riesgo comparable, la cual será estimada por el Departamento Nacional de Planeación".

basándose en la fórmula establecida en el proyecto, tendría que cobrarse a 50 pesos el minuto, pues no existe en el mercado colombiano una moneda de 10 pesos.

De esta manera, y habida cuenta de los impactos que podría generar este costo redondeado hacia abajo en la moneda más cercana ($50 pesos) se sugiere que se redondee hacia arriba a la moneda más cercana ($100 pesos) y así no perjudicar tanto los intereses económicos de la empresa.
En este orden de ideas, como conclusión se propone la siguiente redacción:

"PARÁGRAFO 2° DEL ARTÍCULO 1°: En los eventos en que la llamada se origine desde un teléfono público monedero y termine en la red de un proveedor móvil que tenga la titularidad de llamada fijo móvil, el operador del servicio de telefonía pública tendrá en cuenta para la fijación de su tarifa el tope fijado en el presente artículo más una utilidad razonable. En todo caso, el proveedor deberá redondear el valor de la llamada hacia abajo a la denominación del cambio que corresponda, atendiendo a las denominaciones de la moneda actual".

Respuesta CRC/

Respecto del comentario de **EMCALI** frente a que el tope tarifario fijado en este artículo impone la obligación sobre los operadores fijos de trabajar a pérdida y en consecuencia, la solicitud de que se redondee hacia arriba a la moneda más cercana ($100 pesos), esta Comisión acoge parcialmente dicho comentario, en el sentido de reconocer que las denominaciones de moneda actual no permiten que a los usuarios de teléfonos públicos monederos se les cobre el valor exacto del tope tarifario y que el redondeo de la tarifa por debajo puede afectar el margen de ganancia que tienen los operadores de teléfonos públicos monederos en este tipo de llamadas, razón por la cual, resulta pertinente permitir que el tope tarifario para llamadas fijo - móvil originadas en teléfonos públicos sea redondeada hacia arriba al valor de la moneda de denominación más cercano, el cual corresponde actualmente a $100.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que en las llamadas efectuadas desde teléfonos públicos monederos que terminen en la red móvil de un proveedor móvil que no tenga la titularidad de la

llamada, el operador del teléfono público establece el precio dependiendo de los precios acordados con el proveedor de telefonía fija, quien a su vez remunera al proveedor móvil el cargo de acceso móvil.

4.2 Reporte de información sobre el tráfico fijo – móvil (Artículo 2 del Proyecto Regulatorio)

AVANTEL

Si bien la Comisión argumenta que la disposición de los formatos se realiza con el propósito de monitorear el mercado, no es clara la manera en la cual la mayor carga regulatoria que implica el reporte de los Formatos B y C, proveerá información adicional necesaria para el seguimiento al comportamiento del tráfico fijo - móvil, principal métrica objetivo de la CRC, la cual de suyo ya está incluida en el Formato A. Lo anterior máxime cuando la Comisión propone que el reporte extraordinario se realice inicialmente por un año, lo que indica que se espera que los efectos de la medida se obtengan en tal período de tiempo. En este punto es importante recordar que entre la presente revisión de la tarifa fijo-móvil y aquella que la antecedió transcurrió un período de cuatro (4) años.

Dado que la Comisión no propone que los formatos se incorporen al Régimen de Reportes de Información establecido en la Resolución CRC 3496 de 2011; es necesario que la CRC aclare si dichos formatos harán parte del Sistema de Información Integral SII Colombia TIC, o si para su reporte se establecerán condiciones particulares.

Sobre el Formato A "Tráfico y valores facturados por concepto de llamadas fijo móvil": Es necesario que se precise si el tráfico fijo - móvil (Campo 6) se debe reportar en minutos reales o redondeados.

Sobre el Formato B. Cantidad de facturas por mes con cobros de llamadas fijo - móvil" y "Formato C. Aproximación usuarios que realizaron pagos por llamadas desde una red fija a una red móvil": La información es susceptible de ser recolectada en un solo formato, lo cual redundará en una menor carga regulatoria de reportes de información.

ETB

Se debe tener en cuenta que la generación de cualquier reporte de información genera una carga importante para la compañía, tanto desde el punto de vista de sistemas como de la comunicación entre la fuente de información, la definición del reporte y la intercomunicación entre todos los sistemas de ETB que además de ser una cantidad importante, muchos no generan de manera parametrizada la información por lo que es requerido, de entrar en vigencia la norma, generar un requerimiento a las áreas técnicas las cuales requieren un término generoso por representar un desarrollo y todo lo que esto representa, por lo cual para la generación del reporte requeriríamos al menos un periodo de 6 meses para dar cumplimiento a tal propuesta.

Es importante aclarar que para los formatos 1 y 2 propuestos en la iniciativa, la Comisión pretende exigir datos relacionados con operadores que prestan sus servicios bajo la modalidad de proveedor Móvil Virtual, lo que resulta imposible por la forma como hoy el proveedor fijo recibe la información por parte de estos proveedores móviles, es decir, los acuerdos de interconexión de los que se deriva el envío o la información, se celebran únicamente con los proveedores de red más no con los OMV, pues estos dependen para este tipo de servicios de la red del proveedor real, por tal razón no habría forma de remitir la información en el formato. En virtud de lo anterior, ETB propone que la información se reporte de acuerdo con los acuerdos de interconexión vigentes y sobre la información que hoy es recibida por los proveedores fijos, al final las cifras y los datos que la CRC requiere serán puestos en conocimiento y responderán a la necesidad expuesta en la iniciativa. (…)

Solicita analizar con el debido cuidado el reporte propuesto.

TELEFÓNICA (MOVISTAR)

Es importante revisar el texto de la resolución, del cual se entiende que el cobro al usuario final se deberá efectuar en minutos reales, cuando actualmente se hace en minutos redondeados, que es la situación más favorable para los clientes.

TELMEX (CLARO)

Se solicita a la CRC, definir el inicio del reporte a partir de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la norma. Lo anterior con el objetivo de que los PRST podamos contar con el tiempo razonable para la implementación de los nuevos reportes, que implican adecuaciones técnicas, financieras y comerciales.

En los formatos A y B se solicita reportar el tráfico en minutos facturados que se deben enviar de manera periódica a la CRC. Sobre este reporte, la CRC debe aclarar en la Resolución si estos minutos son reales o redondeados.

TELMEX actualmente no tiene acceso a la base de datos de portabilidad numérica del servicio móvil, por ende, en el reporte que se realice a las diferentes redes destino o proveedores móviles, de los Formatos A y B del Artículo 2, no podrá garantizarse con toda certeza que la llamada haya terminado en el PRSTM de destino reportado.

Igualmente solicitamos a la CRC precisión sobre el Formato C denominado "Aproximación usuarios que realizaron pagos por llamadas desde una red fija a una red móvil". En este formato se solicita "(…) *registrar la cantidad de facturas dentro de las cuales se realizaron cobros por concepto de llamadas fijo a móvil* (…)", no obstante la solicitud de información, vemos que la misma no está acorde con el título, el cual hace alusión a los usuarios que realizaron pagos, mas no a usuarios a los que se les generó factura.

Respuesta CRC/

Sobre este grupo de comentarios, inicialmente es importante recordar que la razón de la definición del reporte de información sobre el tráfico fijo - móvil obedece a la necesidad de monitorear el mercado de terminación de llamadas fijo - móvil, en razón a la libertad que se está otorgando a los proveedores de telefonía fija en la definición de la tarifa fijo - móvil y a que aún uno de los proveedores móviles ostenta la titularidad de la llamada fijo - móvil.

En lo que respecta a la carga que representa para los proveedores este nuevo reporte de información, tal como lo señalan **AVANTEL** y **ETB**, se aclara que la intención del formato A es disponer del detalle de la información del tráfico y valores facturados por concepto del tráfico fijo - móvil y que la intención de los formatos B y C es disponer de la información del número de usuarios que hacen uso de este tipo de llamadas y disponer de la información de la cantidad de facturas en las que se factura tráfico fijo - móvil. Esto, con el fin de realizar posteriormente la actualización de la variable del costo de facturación por minuto, para lo cual se requiere estimar el número de minutos por factura.

Sin embargo, atendiendo las observaciones realizadas por **AVANTEL** y **TELMEX** sobre los formatos B y C, esta Comisión considera que los fines de dichos formatos se pueden conseguir a través de requerimientos particulares cuando se requiera realizar la revisión del mercado o simplemente actualizar la fórmula tarifaria. Por tanto, los formatos B y C propuestos no serán incluidos dentro del reporte de información que se establece con el presente proyecto regulatorio.

De otra parte, en lo que corresponde a la temporalidad y periodicidad del reporte de información, sobre la cual se refiere **AVANTEL**, esta Comisión se permite aclarar que el formato A efectivamente será incorporado dentro de los formatos que hacen parte del régimen de reportes de información y que este deberá ser reportado a través del Sistema Colombia TIC (SIUST) de manera trimestral por tiempo indefinido, hasta tanto se establezca otra disposición al respecto.

En lo que respecta a la aclaración solicitada por **AVANTEL**, **TELEFONICA** y **TELMEX** con respecto a la unidad del tráfico con la que se reporta la información solicitada en el formato A, se precisa que la información de tráfico que se solicita en el campo 6 "Tráfico fijo-móvil" corresponde a los minutos facturados de llamadas fijo - móvil, tal como se describe en el mismo formato. Al corresponder a minutos facturados a los usuarios, éstos corresponden a minutos redondeados. En todo caso, con el fin de evitar confusiones se incluirá también el término de minutos redondeados en la descripción de dicho campo.

Ahora bien, en atención a la observación que realizan **ETB** y **TELMEX**, sobre la dificultad que se tiene para identificar en algunas ocasiones el proveedor destinatario de las llamadas fijo - móvil, debido a las operaciones móviles virtuales y a la posibilidad de portación de los usuarios, se realizará un ajuste sobre el campo 5 "Red destino" asegurando que las variables de este campo correspondan solamente redes móviles y no a proveedores móviles, como fue planteado. De esta manera se reduce el error en el reporte, aunque en el caso de números portados, los proveedores fijos pueden optar por obtener la información a través de las conciliaciones de interconexión o simplemente reportar la red destino a la cual fue asignado inicialmente asignado el número.

Finalmente, en atención a la solicitud de **ETB** y **TELMEX** de otorgar un plazo de seis (6) meses para la implementación del nuevo reporte, esta Comisión considera que si bien se requiere prever de un tiempo para realizar las adecuaciones sobre los sistemas de información, en este caso la información solicitada no es extraña y nueva para los proveedores fijos, puesto que corresponde a información de la facturación que emite mensual cada proveedor. Por tanto, se considera que un plazo de tres (3) meses resulta suficiente para que los proveedores hagan los ajustes que requieran sobre sus sistemas y realicen el primer reporte de información. Esto, en razón a la necesidad de iniciar el monitoreo del mercado de terminación de llamadas fijo - móvil de manera oportuna.

Es pertinente precisar que el primer reporte de información se deberá realizar con la información del tercer y cuarto trimestre de 2015 y del primer trimestre de 2016.

4.3 Vigencias y derogatorias (Artículo 3 del proyecto de resolución)

COMCEL (CLARO)

Para mayor claridad sobre la aplicación de la resolución, se solicita a la CRC, incluir en el artículo tercero que esta resolución modificaría en lo pertinente el artículo 5.8.2 del Título V de la Resolución CRT 087 de 1997.

TELMEX (CLARO)

Tomando en consideración que de adoptarse la presente iniciativa, es necesario realizar adecuaciones técnicas, financieras, administrativas y comerciales, entre otros; respetuosamente solicitamos a la CRC, establecer un período de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente resolución, para que la misma entre en aplicación.

Para mayor claridad sobre la aplicación de la resolución se solicita a la CRC, incluir en el artículo tercero que esta resolución modifica en lo pertinente el artículo 5.8.2 del Título V de la Resolución CRT 087 de 1997.

Respuesta CRC/

Se acoge el comentario de **COMCEL** y **TELMEX** en el sentido de indicar que esta resolución modifica en lo pertinente el artículo 5.8.2 del título V de la resolución CRC 087 de 1997.

Ahora bien, frente a la solicitud de plazo para la entrada en aplicación de la presente resolución, la CRC considera que no es de recibo el establecimiento de un plazo para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente resolución, dado que por ministerio de la ley, se produjo la transferencia jurídica de la titularidad del tráfico fijo - móvil desde la órbita jurídico-patrimonial de los proveedores móviles que se acogieron al régimen de habilitación general hacia la de los proveedores fijos en cuya red se originan llamadas hacia las redes móviles de aquellos, independientemente de que dichos proveedores fijos se hayan dado cuenta o no del derecho que la Ley les ha conferido.

5. COMENTARIOS ADICIONALES

5.1 Uso de la Instalación Esencial de RAN en las llamadas Fijo Móvil

COMCEL (CLARO)

Algunos puntos que el regulador debe tener en cuenta en esta propuesta regulatoria son las condiciones y obligaciones que se deben aplicar para los Operadores Móviles Virtuales, en el contexto

de la resolución 4807 de 2015, y para aquellos operadores que están haciendo uso de la instalación esencial del RAN.

Actualmente COMCEL le presta el servicio de RAN a los operadores Móviles con los cuales tiene acuerdo o imposición por parte de la CRC; en la prestación de esta instalación esencial, se cursan llamadas originadas en las redes de TPBCL con destino a un usuario del operador de la red de origen que está haciendo uso de la instalación esencial de RAN en la red de COMCEL. En estos eventos de llamadas, el PRST de la red de origen, remunera a COMCEL el cargo de RAN por cada minuto de duración de la llamada, y a su vez está en la obligación de pagar el cargo de acceso al proveedor de la red de TPBCL.

Vemos que en el caso en que la CRC decida expedir el presente proyecto, al cambiar la titularidad del tráfico fijo-móvil, se debe establecer con claridad dentro de la resolución, quién es el responsable de pagar al operador móvil, para el caso que nos ocupa COMCEL, el servicio de RAN. Pues en estos casos no es claro si es el PRST Móvil o el PRST fijo, quien tendría la titularidad del tráfico fijo – móvil y por ende debería ser quien asume los costos de estas llamadas.

La anterior situación no puede quedar sin definición y dejarla para el entendimiento de los Proveedores.

Respuesta CRC/

En atención a la solicitud de **COMCEL** de precisar, en lo que respecta al cambio de la titularidad de la llamada fijo - móvil y la prestación del servicio de Roaming Automático Nacional (RAN), quién es el responsable de pagar al proveedor móvil de la red visitada el servicio de RAN, inicialmente se debe reiterar, tal como se explicó en las secciones 2.2. y 2.3. del presente documento, que el cambio en la titularidad de la llamada fijo - móvil no corresponde a una medida que se esté implementando a través del presente proyecto regulatorio sino que dicho cambio obedece a la aplicación del régimen de habilitación general a los antiguos concesionarios del servicio de telefonía móvil.

Ahora bien, el hecho de que en una llamada fijo - móvil el proveedor móvil destinatario haga uso del RAN para poder completar la llamada, no indica que el proveedor de telefonía fija (que origina la llamada) sea quien deba pagar al proveedor de red visitada (en RAN) el uso de dicha instalación esencial. En el Artículo 6 de la Resolución CRC 4112 de 2013, se establece que una de las obligaciones del proveedor móvil de la red origen (en RAN) es la de pagar el valor acordado por concepto de la remuneración por el acceso y uso del RAN. Es decir, en la relación entre proveedores móviles para hacer uso de la instalación esencial de RAN, el proveedor de red origen (en RAN) debe pagar al proveedor de la red visitada (en RAN) el valor por concepto de la remuneración de dicha instalación esencial que fue previamente acordado.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que en una llamada fijo - móvil en la que el titular de la llamada es el proveedor de telefonía fija, éste solo está obligado a pagar al proveedor móvil destinatario de la llamada (al cual pertenece la línea móvil a la que se llama) el cargo de acceso y uso por concepto de la terminación de la llamada en la red móvil, independientemente si dicho proveedor móvil destinatario de la llamada hace uso o no de la instalación esencial de RAN para ubicar al usuario destinatario de la llamada.

En todo caso, resulta pertinente dar claridad sobre cuál es el valor del cargo de acceso móvil que se aplica cuando en la llamada fijo - móvil se hace uso de la instalación esencial de RAN, lo cual, acorde con lo establecido en el parágrafo 5 del Artículo 8 de la Resolución CRT 1763 de 2007, debe corresponder al valor del cargo de acceso aplicable a la red móvil sobre la cual se preste efectivamente el servicio.

Así las cosas, en concordancia con los principios de trato no discriminatorio y remuneración orientada a costos establecidos en el artículo 4° de la Resolución 3101 de 2011, se incorpora dentro de la Resolución CRT 1763 de 2007, junto con el artículo 8D (también incorporado a través del presente proyecto regulatorio –ver sección 2.2 del presente documento-), un parágrafo indicando que en las relaciones de interconexión entre proveedores fijos y proveedores móviles que hacen uso de la

instalación esencial de RAN se aplica el cargo de acceso de la red móvil donde efectivamente se presta el servicio al usuario de telefonía móvil que recibe la llamada fijo - móvil.

5.2 Acceso a la base de datos de portabilidad numérica de telefonía móvil

TELMEX (CLARO)

Teniendo en cuenta la propuesta regulatoria de la titularidad de las llamadas en cabeza de los PRST fijos y dada la posibilidad de portabilidad de los números móviles, la CRC debe tener en cuenta y reglamentar las condiciones bajo las cuales los PRST fijos deben acceder a la base de datos de portabilidad numérica del servicio móvil. Lo anterior con el fin de poder garantizar la entrega de la llamada al PRSTM correspondiente en el caso de que el número haya sido portado o corresponda a numeración asignada a un OMV.

Respuesta CRC/

Se debe aclarar nuevamente, frente al comentario de **TELMEX**, que la titularidad de la llamada fijo - móvil en cabeza de los proveedores fijos es producto de la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 y a la finalización de régimen de transición que aplicó hasta noviembre de 2013 a los proveedores móviles **COMCEL** y **TELEFÓNICA**, tal como fue explicado en las secciones 2.2. y 2.3 del presente documento. Por tanto, no es cierto que a través del presente proyecto regulatorio se esté realizando tal cambio en titularidad de las llamadas fijo - móvil.

Ahora bien, en relación con la observación que realiza **TELMEX** sobre la necesidad de reglamentar las condiciones en que los proveedores fijos deben acceder a la base de datos de portabilidad numérica móvil, es importante recordar que en el artículo 10.2 de la Resolución CRC 2355 de 2010 se establece que el enrutamiento de las llamadas provenientes de Números Geográficos con destino a Números No Geográficos de redes de telefonía móvil se debe realizar conforme al esquema Onward Routing[27].

[27] Esquema de enrutamiento mediante el cual el Proveedor que origina una llamada en su red siempre la enruta hacia la red del proveedor asignatario del número de destino, y en el caso que la llamada tenga como destino un abonado de una red diferente a la de dicho proveedor, éste último deberá realizar la consulta a la BDO para determinar la información de enrutamiento apropiada y encaminarla en forma directa hacia la red correcta de destino.

Debe tenerse en cuenta que en los análisis que adelantó la CRC en 2009, previo a la expedición de la Resolución CRC 2355 de 2010, la determinación de establecer el esquema de enrutamiento Onward Routing para los proveedores de telefonía fija correspondió a un criterio de eficiencia económica dado que minimizaba las inversiones que debían hacer dichos proveedores para tramitar las llamadas fijo - móvil. Inclusive, en el documento de respuestas a los comentarios del sector a la propuesta de implementación de la portabilidad numérica, se explicó:

> *"(…)se precisa que la solución técnica seleccionada en el escenario sólo móvil para el enrutamiento en las redes fijas de llamadas de fijo a móvil es una aproximación al denominado Onward Rounting, (OR) donde el proveedor fijo realiza la consulta del número de enrutamiento en un proveedor móvil,* ***de manera que se minimizan las inversiones que tendrían que hacer los proveedores fijos para tramitar este tipo de llamadas en este escenario,*** *en comparación con la implementación de infraestructura propia para enrutamiento como sería el caso del esquema ACQ.* ***En este escenario, son los operadores móviles los que se encargan de enrutar las llamadas hasta el destino móvil correcto."***[28]

En lo que corresponde a la asignación de los costos de consulta y transporte de las llamadas originadas en redes fijas y terminadas en redes móviles, se precisa que en el artículo 29.2[29] de la Resolución CRC 2355 de 2011 (modificado por la Resolución CRC 3035 de 2011) se establece:

> "*29.2 En el esquema de enrutamiento OR, los costos de consulta a la BDO y los costos de transporte entre proveedores móviles de las llamadas provenientes de Números Geográficos*

[28] CRC, Respuesta de comentarios a la Propuesta Regulatoria Implementación de la Portabilidad Numérica Móvil – enero 2010 (Pag. 47)
[29] Modificado por la Resolución CRC 3035 de 2011.

con destino a Números No Geográficos de Redes portados serán asumidos por el proveedor asignatario del número de destino.

Adicionalmente en el parágrafo del artículo 29 de la Resolución CRC 2355 de 2010 se establece:

***PARÁGRAFO**: Teniendo en cuenta que los PRS a los que hace referencia el numeral 2.1 del ARTÍCULO 2° de la presente resolución actúan simultáneamente como Proveedor Receptor y Proveedor Donante, no habrá lugar al pago de los costos de transporte de llamadas provenientes de Números Geográficos con destino a Números No Geográficos de Redes que se cursen bajo el esquema de enrutamiento OR ni de aquéllos derivados del transporte de mensajes cortos de texto –SMS-, referidos en los numerales 29.2 y 29.3 del presente artículo.*".

De acuerdo con lo anterior, para el tráfico originado en Redes Fijas y terminado en Redes Móviles, de conformidad con lo previsto en la Resolución CRC 2355 de 2010, las llamadas que provengan de números geográficos con destino a números no geográficos de redes deberán cumplir los siguientes lineamientos:

- Serán encaminadas mediante el uso del esquema Onward Routing - OR.
- Una vez recibida la llamada, los proveedores asignatarios de numeración de redes utilizada en una red móvil terrestre pública, deben realizar la consulta a la base de datos que opera bajo el esquema ACQ y encaminar correctamente la llamada hacía su destino, sea éste la propia red o la de otro proveedor móvil.
- La llamada enrutada deberá surtir los mecanismos de control de costos de incertidumbre, antes del establecimiento de la misma.
- Los costos de consulta a la BDO y los costos de transporte serán asumidos por el proveedor asignatario del número de destino.

Dado que las condiciones para el enrutamiento y asignación de costos de consulta y transporte para las llamadas fijo-móvil se encuentran claramente establecidas en la Resolución CRC 2355 de 2010 y se encuentran operativas y sin evidencia de dificultades por parte de los diferentes proveedores involucrados en el proceso, no se identifica la necesidad de establecer condiciones regulatorias que impliquen la necesidad, para los proveedores de telefonía fija, de acceder a la Base de Datos de la Portabilidad Numérica Móvil, pues su esquema de enrutamiento (Onward Rounting) no lo requiere.

En todo caso, es importante precisar que no es factible obligar a los proveedores de telefonía fija a realizar enrutamiento ACQ para el tráfico fijo - móvil, pues a pesar del cambio en la titularidad de la llamada fijo - móvil, sucedido con la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 y la finalización del régimen de transición para algunos proveedores móviles, sigue siendo ineficiente, desde el punto de vista económico, exigir a los proveedores de telefonía que realicen adecuaciones en su red para acceder a la base de datos de portabilidad numérica móvil, máxime cuando éstos no tienen la obligación de proveer la portabilidad en telefonía fija.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la facilidad de portabilidad numérica móvil es un servicio propio de la red de telefonía móvil y las condiciones de su operación ya se encuentran claramente definidas en la regulación. Realizar modificaciones a la regulación sobre portabilidad numérica móvil implicaría establecer condiciones de enrutamiento diferentes según la asignación de la numeración móvil. Hacia los números asignados a **TIGO** operaría un tipo de enrutamiento y hacia los números asignados a los demás proveedores móviles otro; esto generaría un incremento en los costos de operación del servicio y por ende aumentaría la ineficiencia económica de las inversiones que tendrían que realizar los proveedores de telefonía fija.

De acuerdo con lo anterior, no se acoge el comentario realizado por el proveedor **TELMEX**.

5.3 Revisión de los esquemas de tarificación

COMCEL (CLARO)

Finalmente y pese a reiterar la inconveniencia de la presente propuesta regulatoria, dadas las asimetrías que se generarían y los inconvenientes frente al usuario, COMCEL exhorta a la CRC, para que de considerar avanzar en el tema, realice una revisión de todos los esquemas de tarificación aplicables a los mercados relevantes minoristas, teniendo como principio el esquema de remuneración "*Calling Party Pays*", en el que el usuario que genera la llamada asume los costos relacionados con la misma.

TELMEX (CLARO)

Si la pretensión de la CRC es aplicar en Colombia el esquema de "calling party pays", con este proyecto de regulación, es necesario que el Regulador revise también el mercado de larga distancia, a fin de definir que este tráfico es de propiedad del operador en el cual se origina la llamada, pues a la fecha el operador de la Larga Distancia es el dueño de este tráfico.

(…) se solicita a la CRC, realizar una revisión de todos los esquemas de tarificación aplicables a los mercados relevantes minoristas, teniendo como principio el esquema de remuneración "Calling Party Pays", en el que el usuario que genera la llamada asume los costos relacionados con la misma.

Respuesta CRC/

Inicialmente, frente al comentario de **TELMEX** en el que indica que la pretensión de la CRC es aplicar en Colombia el esquema de "calling party pays" se precisa que la aplicación de dicho esquema en las llamadas fijo - móvil obedece a que en la Ley 1341 de 2009 no existe ninguna condición que le atribuya a los proveedores móviles la titularidad de la llamada fijo - móvil y se reitera que esta situación no es producto del presente proyecto regulatorio sino del marco legal vigente y que la misma ya había sido contemplada en la revisión del mercado de terminación de llamadas fijo - móvil que se adelantó en el año 2011, tal como consta en los considerandos de la Resolución CRC 3497 de 2011.

En lo que corresponde al servicio de larga distancia, debe tenerse en cuenta que la responsabilidad de la llamada es del proveedor de larga distancia quien actúa como un intermediario entre dos redes de telefonía fija local, esquema que es común a nivel mundial, con la salvedad que en algunos países como México y Chile en donde ya se ha expedido la normatividad para eliminar el servicio de larga distancia nacional, en cuyo caso la titularidad de la llamada, a nivel local o nacional, ha quedado en cabeza del proveedor que origina la llamada.

Ahora bien, en atención a la propuesta de **COMCEL** y **TELMEX** de revisar todos los esquemas de remuneración aplicables a los mercado relevantes minoristas, se precisa que dentro de la Agenda Regulatoria 2016 – 2017 se tiene previsto adelantar el proyecto "Revisión del esquema de prestación de servicios fijos a nivel minorista y mayorista" a través del cual se adelantará una revisión de la estructura operativa y administrativa de los esquemas prestación y remuneración de la telefonía fija, respecto de la prestación y remuneración de la telefonía móvil en virtud de que hacen parte de los mismos mercados relevantes.

5.4 Socialización de estudios realizados por la CRC

TELMEX (CLARO)

En la sección de 5.1, del documento soporte, la CRC hace referencia a unos análisis en el marco del proyecto regulatorio "Análisis de Ofertas Empaquetadas". Para TELMEX causa extrañeza esta referencia, dado que ni en la Modificación de Agenda 2015-2016, ni en el Borrador de Agenda 2016-2017, se presenta un proyecto encaminado a desarrollar este análisis. Por lo tanto preocupa que la CRC adopte medidas al respecto sin haber socializado con el sector los estudios realizados y las conclusiones de los mismos. Dado lo anterior, respetuosamente solicitamos a la CRC, que previa a la publicación de los proyectos, se socialicen todos los estudios que se han realizado y puedan servir de base para la toma de decisiones.

Respuesta CRC/

En atención al comentario de TELMEX, es importante aclarar que la información sobre ofertas empaquetadas fue utilizada en el presente proyecto regulatorio como parte de la caracterización del mercado de terminación de llamadas fijo - móvil y solo con el fin de explicar el crecimiento que ha registrado el número de líneas fijas en país en los últimos años. Así las cosas, no era necesario que fueran socializados de manera previa los resultados del proyecto regulatorio "Análisis de Ofertas Empaquetadas" para la discusión del presente proyecto regulatorio.

En todo caso es pertinente mencionar, como es de conocimiento de **TELMEX**, que la propuesta regulatoria del proyecto "Análisis de Ofertas Empaquetas en Colombia" fue publicada para discusión sectorial el 11 de diciembre de 2015.

Vale la pena mencionar que dicho proyecto sobre empaquetamiento se viene desarrollando desde el año 2012 y para éste, **TELMEX**, al igual que los demás proveedores de redes y servicios, han reportado información en los años 2012, 2013, 2014 y 2015 y han realizado comentarios a los documentos que se han publicado del mismo en años anteriores, por ello no se considera que el mencionado proyecto sea extraño para **TELMEX** por no estar dentro de la Agenda Regulatoria.