

CRT

Respuestas a comentarios Resolución Fijo – Móvil (TMC Y PCS)

Regulación

Julio 2009



La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones publicó el 26 de diciembre de 2008, para conocimiento y comentarios del sector los siguientes documentos: el proyecto de resolución "Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes, así como la existencia de poder dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones", el documento de Análisis titulado "Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia" y tres Anexos a estos documentos¹. En el siguiente cuadro se presentan las empresas que enviaron comentarios relacionados con el mercado de las llamadas originadas en la red fija y terminadas en la red móvil.

Cuadro 1. Comentarios recibidos del sector

Empresa
TELEFONICA COLOMBIA
COMCEL S.A.
AVANTEL S.A.
COLOMBIA MÓVIL S.A. E. S. P. (TIGO)
EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. ²

En este documento **se presentan resúmenes y apartes** de cada escrito de comentarios referentes al mercado fijo – móvil, recibidos durante el desarrollo y ejecución del proyecto, en los cuales se **hacen preguntas, cuestionamientos y propuestas** frente a este mercado en específico. De cualquier manera, los interesados podrán consultar los **textos completos** de cada documento de comentarios **a través de la página web** de la CRT.

TELEFONICA

2.5 Mercado Minorista de Terminación de Llamadas fijo móvil en todo el territorio nacional

Siguiendo la metodología propuesta por la CRT para la definición de los mercados relevantes, se concluye que no es pertinente incluir las llamadas originadas en un fijo con destino a una red móvil en la lista de mercados que requieren regulación ex ante.

Si bien aún persiste en la normatividad colombiana la responsabilidad del operador móvil en esta llamada, y tecnológicamente es poco factible la sustitución por el lado de la oferta de la terminación en las redes móviles, al incorporar al análisis de competencia la sustitución por el lado de la demanda se corrobora la competencia suficiente en la provisión de este servicio.

En 2005, cuando se produjo la intervención tarifaria, la CRT argumentó la limitada sustitución del uso del teléfono fijo para comunicarse con un abonado móvil diciendo que para un elevado porcentaje de la población no era factible acceder a un teléfono móvil para originar esta comunicación. Aún en ese entonces tal conclusión no era correcta. Hoy el acceso a la telefonía

¹ Anexo: Base de datos tarifas y suscriptores Internet; Anexo: Base de datos tráfico de voz; y Anexo: Información competencia por municipios.

² EPM Telecomunicaciones S.A. ESP desistió el pasado 9 de junio del presente año de los comentarios presentados a la CRT en relación con las definiciones regulatorias relacionadas con el mercado fijo móvil. Por esta razón, no se dará respuesta a dichos comentarios en el presente documento.

móvil es completamente factible para la mayor parte de los habitantes del país. Actualmente la penetración de la telefonía móvil, según cifras de la SIC a diciembre 2008, es del 91%, comparado con el 51% de diciembre 2005.

Según la CRT la baja sustitución del teléfono fijo para comunicarse con un móvil al momento de su intervención también obedecía a una cobertura insuficiente de las redes de telefonía móvil. Esta es una situación que también ha cambiado radicalmente en los últimos años.

Con una mayor cobertura y unos precios competitivos que han resultado de la rivalidad entre los móviles (propios o de "chalequeros") es completamente factible, evidenciando la necesidad de eliminar la regulación tarifaria impuesta en el 2005 sobre las llamadas fijo móvil.

La presencia de tales sustitutos aumenta la elasticidad de la demanda por llamadas fijo móvil, protegiendo al usuario del abuso en la fijación del precio de este producto aún en un escenario desregulado.

Actualmente también es cuestionable el supuesto incentivo que tienen los operadores móviles a fijar estratégicamente el precio de las llamadas de fijo a móvil para atraer más usuarios a su red. Pese a la regulación tarifaria los operadores móviles han logrado incrementar de manera sostenida sus abonados, mientras que se evidencia el estancamiento de los usuarios de telefonía fija.

También es evidente que la regulación de la tarifa fijo móvil en 2005 no modificó el comportamiento del mercado. Como puede verse en la Figura 15, aún después de la intervención tarifaria las tasas de crecimiento de la telefonía fija han disminuido mientras que la telefonía móvil ha seguido observando crecimientos notorios. Es apenas natural este comportamiento si se tiene en cuenta la madurez de cada uno de estos mercados y la sustitución limitada (el móvil puede sustituir al fijo, pero la situación contraria no se observa debido al atributo de movilidad) entre uno y otro servicio.

Por lo anterior, la medida regulatoria propuesta no es proporcional pues no existe tal problema de competencia. En concordancia con la metodología de análisis, es pertinente que la Comisión elimine el tope tarifario propuesto pues su conservación, al no obedecer a un análisis de competencia que indique su necesidad, puede distorsionar el mercado.

R/ Las condiciones de mercado en que se prestan las llamadas originadas en una red fija y terminadas en una red móvil (TMC y PCS), analizadas por la CRT para la expedición de la Resolución CRT 1296 de 2005 no han sufrido modificaciones. Aun cuando la penetración de la telefonía móvil se haya duplicado en el periodo de tiempo corrido desde la expedición de la Resolución CRT 1296 de 2005 y el presente, y pueda existir una mayor sustitución entre una

llamada fijo-móvil y una llamada móvil-móvil, tal y como lo manifiesta Armstrong (2008)³, los incentivos de los operadores móviles para mantener la tarifa fijo-móvil por encima de los precios del mercado siguen vigentes. El mercado de terminación de llamadas fijo – móvil en todo el territorio nacional ha sido designado como uno de los mercados relevantes susceptibles a regulación ex ante a través de la Resolución CRT 2058 de 2009 con base en los estudios realizados por la CRT para tal efecto y que acompañaron el proceso de discusión de la mencionada Resolución.

Como se mencionó en la propuesta regulatoria publicada el pasado 26 de diciembre de 2008 en el marco del proyecto regulatorio de mercados relevantes, el esquema de “calling party pays” de dichas comunicaciones, sumado a que la responsabilidad de la llamada fijo-móvil es del operador móvil y no del operador de telefonía fija, genera una serie de condiciones especiales en este mercado, donde el operador móvil al ser el titular de la llamada, define las condiciones de su prestación. Teniendo en cuenta que por definición normativa, en Colombia, la red en la que se termina la llamada es la que fija la tarifa minorista de originación, y que la fijación de un cargo de acceso para redes móviles no aplica en este mercado dado que es la red móvil la que paga el cargo de acceso de la red fija por la originación en dicha red, fue necesario regular adicionalmente la tarifa minorista para generar condiciones de competencia en beneficio de los usuarios a través de la Resolución CRT 1296 de 2005, situación que no ha cambiado desde entonces y por la cual la CRT considera necesario continuar regulando la tarifa en cuestión bajo el esquema de tope de precios minoristas.

Lo anterior, teniendo en cuenta el contexto establecido en el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones el cual le dio el mandato a la CRT de orientar su regulación hacia mercados relevantes, de tal manera que cualquier intervención frente a la tarifa minorista fijo – móvil debía atender los resultados de los análisis por mercados relevantes efectuados por la CRT.

En efecto, en el momento en que se fijó dicho tope (año 2005) el cargo de acceso establecido para redes móviles era de \$250 y para las redes fijas el valor máximo era de \$58. Con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, se hizo una redefinición de los cargos de acceso, fijándolos a un nivel máximo de \$34,7 para redes fijas y de \$123,74 para redes móviles, valores que actualizados con base en el IAT corresponden a la fecha a \$33,58 y \$119,73 respectivamente. De igual manera, el valor por concepto de facturación utilizado en la fórmula de cálculo del tope tarifario, se modificó con base en los valores de mercado de 2008,

³ Armstrong M, Wright J, 2008, “Mobile Call Termination”.

ajustándose de un valor de \$34 por minuto a un valor de \$40,7 por minuto, lo cual se ve reflejado en el nuevo tope tarifario.

Por otra parte, el factor de recuperación de cartera se ajustó de 95% a 97,3% teniendo en cuenta las características observadas en la industria de telefonía fija actualizado con información de la SSPD para el año 2008.

En cuanto al factor de 10% de sobre costo utilizado para reconocer la externalidad de red, se eliminó dicho factor en el ajuste del tope tarifario teniendo en cuenta que la red móvil ha alcanzado niveles considerablemente superiores en cobertura en comparación con la red fija de conformidad con los resultados de los estudios llevados a cabo por la CRT en el proyecto de mercados relevantes.

La reducción en los cargos de acceso significa una disminución de los costos de terminación de la llamada en la red móvil y, por ende, una actualización de la fórmula utilizada en el documento regulatorio denominado "Lineamientos para la regulación de las llamadas de la red fija a las redes móviles" que sirvió de base para la Resolución CRT 1296 de 2005. En la medida en que las razones de mercado que llevaron a la CRT a intervenir la tarifa en el 2005 no han cambiado a la luz de los resultados de los estudios llevados a cabo por la CRT en el marco del proyecto regulatorio de mercados relevantes y con base en la decisión adoptada en la Resolución CRT 2058 de 2009 en el sentido de reiterar que el mercado de "terminación de llamadas fijo – móvil en todo el territorio nacional" constituye un mercado susceptible de regulación ex ante, la Comisión considera necesario continuar regulando tal tarifa, aclarando que el ajuste o actualización que se propone del tope a la tarifa fijo-móvil se hace en consistencia con la disminución de los cargos de acceso para redes fijas y móviles, motivo por el cual dicho ajuste está orientado a costos, y en atención a lo dispuesto en la Resolución CRT 2058 de 2009 en materia de definición de mercados susceptibles de regulación ex ante dentro del contexto establecido en el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones.

COMCEL

5.1.4. Disminución ex ante de los precios minoristas FIJO-MOVIL. Finalmente, y para completar un marco regulatorio saturado de normas regulatorias de carácter ex ante a COMCEL, la CRT opta por disminuir, sin justificación alguna los precios FIJO – MOVIL.

6. Disminución adicional de los precios para el mercado FIJO –MOVIL. La CRT no sustenta, en absoluto, las razones por las cuales deben disminuirse nuevamente los precios FIJO-MOVIL, a un nivel de \$200 el minuto, con una disminución de más del 50%. No puede pretender la Comisión implantar una reducción de esa magnitud, sin presentar una sola justificación a la medida.

Además de no presentar el debido sustento, tampoco presenta la CRT la manera como se implantará el cambio. Dada la magnitud del mismo y su impacto sobre las finanzas de las compañías, la Comisión debe prever un **período de transición** en el que se permita adoptar tan drástico recorte en el precio, así como lo hizo anteriormente en el año 2005.

TIGO

Respecto de la modificación en la tarifa fijo-móvil, consideramos que no es pertinente intervenir nuevamente dicha tarifa, teniendo en cuenta que, como se evidencia en nuestras mediciones, éste tráfico no reaccionó elásticamente a la reducción de tarifa de 2005, a pesar de que la tarifa ha venido experimentando una disminución por efecto de la pérdida de valor en el tiempo, dado que regulatoriamente no contempló un incremento anual a la tarifa máxima fijada, lo que en la práctica equivale a una disminución de la misma año a año. Hemos calculado cuál es el valor equivalente a precios de hoy de la tarifa fijada en el año 2005 para las llamadas fijo-móvil, la cual no contempla la posibilidad de ajustes, de modo que el valor de \$392 definido para el segundo año de entrada en vigencia de la medida adoptada mediante la Resolución 1296 ha experimentado una pérdida de valor que implica que la tarifa en los años transcurridos se ha rebajado en un 20%. Como ya se dijo, la disminución de la tarifa no ha tenido ningún efecto positivo sobre el tráfico, que ha venido cayendo, lo cual refleja que no hay elasticidad en el comportamiento de éste, y que una nueva reducción únicamente produciría una disminución inmotivada de ingresos a los operadores sin proveer ningún beneficio que sea deseado o apreciado por los consumidores, lo que claramente evidencia la inutilidad de una nueva intervención de esa tarifa, cuando no sea para tratar de aliviar los efectos de la sustitución tecnológica, que no son causa de la tarifa de dicho tráfico.

Por otra parte, es importante considerar los costos que tiene la prestación de este servicio fijo - móvil y tener en cuenta que algunos de los costos que se consideraron para la estimación del valor de la tarifa mediante la Resolución 1296, costos generados por los operadores fijos y que son cargados a los operadores móviles, no responden a los costos reales de prestación de los servicios entre operadores. Una nueva disminución de esta tarifa, implicaría que se impone regulatoriamente a los operadores móviles, el ofrecer el servicio por debajo de costos sin que haya una posibilidad de recuperación de éstos. Debe considerarse por ejemplo que el 26% de

la tarifa que hoy se cobra, va dirigida a sufragar costos de la red fija, incluyendo cargo de acceso, servicio de facturación y recaudo y cartera morosa. El solo servicio de facturación y cobranza representa en el caso de una sola llamada, un costo muy superior al facturado al usuario. Cabe señalar que estos costos de facturación y recaudo, así como los costos de cobranza suben, año tras año, mínimo con el IPC, de manera que lo sugerido, antes que una disminución de la tarifa fijo - móvil, es la acción de la CRT encaminada a establecer valores por el servicio de facturación y recaudo que atiendan a costos.

Adicionalmente, aunque se menciona la consideración de una posible gradualidad aplicable a la disminución de la tarifa, ésta no se describe, lo cual haría imposible el poder cuantificar el efecto neto de la medida planteada que además significa una disminución de casi un 50% del valor actual y 63% con relación al precio fijado en 2005, lo cual claramente la hace inviable económicamente. Insistimos por tanto, que la medida que finalmente se determine, esté claramente definida en valor y tiempo, y que considere el impacto de los costos implícitos que tiene, así como su viabilidad económica, asegurando que efectivamente responda a costos y sea viable económicamente.

R/ Como se analizó detalladamente en los documentos "*Análisis del mercado de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil*" y "*Lineamientos para la regulación de llamadas de la red fija a las redes móviles*" publicados en Marzo y Junio de 2005 por la CRT respectivamente, y como se estipula en la Resolución CRT 1296 de 2005, un esquema de "calling party pays" sumado a que la responsabilidad de la llamada fijo-móvil es del operador móvil y no del operador de telefonía fija, genera una serie de condiciones especiales en este mercado, donde el operador móvil al ser el titular de la llamada, define las condiciones de su prestación.

Así, dadas las características particulares de este mercado en el cual, por definición normativa, la red en la que se termina la llamada es la que fija la tarifa minorista de originación, la fijación de un cargo de acceso para redes móviles no aplica en este mercado puesto que es la red móvil la que paga el cargo de acceso de la red fija por la originación en dicha red. Lo anterior hizo necesario regular adicionalmente la tarifa minorista para generar condiciones de competencia en beneficio de los usuarios. Dicha regulación significó la fijación de un tope a la tarifa fijo móvil de \$392, el cual se derivó de aplicar una fórmula tarifaria (contenida en el documento regulatorio del 18 de marzo de 2005) compuesta por la identificación de los costos de terminación de la llamada en la red móvil y de la originación en la red fija, entre otros elementos.

Como se mencionó en la propuesta regulatoria publicada el pasado 26 de diciembre de 2008 en el marco del proyecto regulatorio de mercados relevantes, el esquema de “calling party pays” de dichas comunicaciones, sumado a que la responsabilidad de la llamada fijo-móvil es del operador móvil y no del operador de telefonía fija, genera una serie de condiciones especiales en este mercado, donde el operador móvil al ser el titular de la llamada, define las condiciones de su prestación. Teniendo en cuenta que por definición normativa, en Colombia, la red en la que se termina la llamada es la que fija la tarifa minorista de originación, y que la fijación de un cargo de acceso para redes móviles no aplica en este mercado dado que es la red móvil la que paga el cargo de acceso de la red fija por la originación en dicha red, fue necesario regular adicionalmente la tarifa minorista para generar condiciones de competencia en beneficio de los usuarios a través de la Resolución CRT 1296 de 2005, situación que no ha cambiado desde entonces y por la cual la CRT considera necesario continuar regulando la tarifa en cuestión bajo el esquema de tope de precios minoristas.

Lo anterior, teniendo en cuenta el contexto establecido en el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones el cual le dio el mandato a la CRT de orientar su regulación hacia mercados relevantes, de tal manera que cualquier intervención frente a la tarifa minorista fijo – móvil debía atender los resultados de los análisis por mercados relevantes efectuados por la CRT.

En efecto, en el momento en que se fijó dicho tope (año 2005) el cargo de acceso establecido para redes móviles era de \$250 y para las redes fijas el valor máximo era de \$58. Con la expedición de la Resolución CRT 1763 de 2007, se hizo una redefinición de los cargos de acceso, fijándolos a un nivel máximo de \$34,7 para redes fijas y de \$123,74 para redes móviles, valores que actualizados con base en el IAT corresponden a la fecha a \$33,58 y \$119,73 respectivamente. De igual manera, el valor por concepto de facturación utilizado en la fórmula de cálculo del tope tarifario, se modificó con base en los valores de mercado de 2008, ajustándose de un valor de \$34 por minuto a un valor de \$40,7 por minuto, lo cual se ve reflejado en el nuevo tope tarifario.

Por otra parte, el factor de recuperación de cartera se ajustó de 95% a 97,3% teniendo en cuenta las características observadas en la industria de telefonía fija actualizado con información de la SSPD para el año 2008.

En cuanto al factor de 10% de sobrecosto utilizado para reconocer la externalidad de red, se eliminó dicho factor en el ajuste del tope tarifario teniendo en cuenta que la red móvil ha alcanzado niveles considerablemente superiores en cobertura en comparación con la red fija de

conformidad con los resultados de los estudios llevados a cabo por la CRT en el proyecto de mercados relevantes.

La reducción en los cargos de acceso significa una disminución de los costos de terminación de la llamada en la red móvil y, por ende, una actualización de la fórmula utilizada en el documento regulatorio denominado "Lineamientos para la regulación de las llamadas de la red fija a las redes móviles" que sirvió de base para la Resolución CRT 1296 de 2005. En la medida en que las razones de mercado que llevaron a la CRT a intervenir la tarifa en el 2005 no han cambiado a la luz de los resultados de los estudios llevados a cabo por la CRT en el marco del proyecto regulatorio de mercados relevantes y con base en la decisión adoptada en la Resolución CRT 2058 de 2009 en el sentido de reiterar que el mercado de "terminación de llamadas fijo – móvil en todo el territorio nacional" constituye un mercado susceptible de regulación ex ante, la Comisión considera necesario continuar regulando tal tarifa, aclarando que el ajuste o actualización que se propone del tope a la tarifa fijo-móvil se hace en consistencia con la disminución de los cargos de acceso para redes fijas y móviles, motivo por el cual dicho ajuste está orientado a costos, y en atención a lo dispuesto en la Resolución CRT 2058 de 2009 en materia de definición de mercados susceptibles de regulación ex ante dentro del contexto establecido en el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones.

En complemento, la CRT aclara que los cargos de acceso para redes fijas y móviles establecidos en la Resolución CRT 1763 de 2007 se actualizan anualmente con el IAT, índice que a su vez está conformado por el índice de precios al productor, la evolución del dólar (ajustado de acuerdo al anexo 01 de la Resolución CRT 1763 de 2007) y el índice del salario mínimo. Por lo anterior, el tope a la tarifa fijo móvil no es rígido en el tiempo ya que el mismo se actualiza anualmente de acuerdo con la variación que experimentan los cargos de acceso (fijo y móvil) de acuerdo a su actualización con el IAT tal como lo establece la Resolución CRT 1763 de 2007.

En cuanto a los tiempos en los cuales debe hacerse efectivo en el mercado el nuevo tope para la tarifa fijo-móvil, los operadores de telefonía móvil deberán ajustarse al valor máximo definido en dicha resolución, a partir del primero (1°) de agosto de 2009.

Adicionalmente, se establece que la tarifa máxima que se cobre al usuario que realice llamadas de fijo a móvil, no podrá exceder el valor de \$198.4 por minuto conforme la siguiente fórmula:

P_{FM} = Valor eficiente máximo por minuto que puede cobrar un operador móvil para llamadas de fijo a móvil

CT_{RM} = Valor por minuto que corresponde al costo de uso de la red móvil para la terminación de llamadas = \$ 119,73

CA_{RF} = Valor por minuto que corresponde al costo de uso de la red fija (se utiliza el valor del grupo tres de los cargos de acceso actualizado por IAT) = \$ 33,58

CF = Valor por minuto por concepto de facturación = \$40,7

F_{rec} = Factor de recuperación de cartera = 97,3%

$P_{FM} = [((\$119,73 + \$40,7) / 0,973 + \$33,58) * 1.0 = \$ 198,4$

Cuando la llamada de fijo a móvil utilice la red de TPBCLE o TMR, y siempre que ésta genere un cobro adicional por concepto de cargo de transporte, dicho cobro podrá adicionarse al tope establecido en este artículo. En todo caso, para estas llamadas, los operadores de TPBCLE o TMR deberán discriminar los cargos de transporte en la correspondiente factura.

AVANTEL

III. PROPUESTA REGULATORIA DE AVANTEL

IV. Anexo 01: Lista de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante (Propuesta)

COMENTARIO 17: AVANTEL considera que la CRT ha venido regulado la llamadas de fijo a móvil, más no la terminación. La llamada de fijo a móvil no es más que la originación desde ubicaciones fijas hacia redes móviles y el mercado regulado debe llevar dicho nombre.

Esto excluye la red de Trunking, donde debido a la escala y a la naturaleza de grupo cerrado, no hay incentivos para incrementar dichas tarifas por encima de su costo, como si existe en el resto de las redes.

COMENTARIO 19: Al declarar los mercados de terminación en redes fijas y móviles, ya no es necesario hacer diferenciaciones Fijo-Fijo, Móvil-Fijo, Móvil-Móvil.

Si la CRT hace esto para diferenciar dichos mercados mayoristas del mercado fijo-móvil, tal diferenciación es innecesaria ya que el declarar el mercado no implica que éste se vaya a

regular, debido a que en este caso particular, por razones jurídicas, la intervención por ahora solo se hace posible al nivel minorista.

En efecto, el hecho de que los operadores fijos no puedan determinar las tarifas de fijo a móvil, no hace que el mercado no exista a nivel mayorista, ya que varios componentes de la tarifa si son negociados entre operadores, hay libertad para acordar otros esquemas de pago entre ellos, hay conciliaciones de tráficos, etc.

R/ En el mercado de las llamadas originadas en una red fija y terminadas en una red móvil (TMC y PCS), es el operador en el que termina la comunicación, en este caso el operador móvil, el que fija la tarifa, y quien ejerce por lo tanto el poder de mercado del cual se hace referencia en los documentos que hacían parte del proceso de análisis y discusión que sirvieron de base para la expedición de la Resolución CRT 1296 de 2005. Por esta razón, dicho mercado se incluyó bajo la denominación de mercado de Terminación de llamadas fijo – móvil en todo el territorio nacional, como uno de los mercados relevantes susceptibles a regulación ex ante a través de la Resolución CRT 2058 de 2009 en el marco del proyecto regulatorio de mercados relevantes llevado a cabo por la Comisión en el contexto establecido en el Decreto 2870 de 2007 y sus modificaciones.