

11571000G-210

Bogotá, 30 de septiembre de 2010

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO
DIRECTOR EJECUTIVO
COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES
La Ciudad

Asunto: Comentarios al documento *"Análisis de las condiciones de competencia del mercado de larga distancia internacional"* y a la Propuesta Regulatoria por la cual se adiciona un artículo a la Resolución CRT 087 de 1997.

Apreciado Doctor Lizcano:

De la manera más atenta, Telefónica Colombia procede a efectuar los siguientes comentarios sobre la propuesta regulatoria orientada a revisar los mecanismos de suspensión y terminación que se aplicarían en las interconexiones que tienen las empresas fijas o móviles con algunos proveedores de larga distancia internacional.

De igual forma, Telefónica Colombia considera oportuno enviar a la Comisión una serie de observaciones sobre los problemas de competencia del mercado de larga distancia internacional entrante y la intervención regulatoria sobre este mercado que realizó la CRC a través de la resolución 2585 de 2010; con el ánimo de construir un marco regulatorio que promueva la competencia, en beneficio de usuarios y operadores.

1. Suspensión y terminación de las interconexiones

Recibimos con beneplácito que se acojan comentarios efectuados por las empresas en relación con las conductas anticompetitivas e ilegales desarrolladas por algunos de los nuevos operadores del servicio de larga distancia, respecto de la remuneración efectiva de las redes y de la transferencia de los pagos relativos a los tráficos cursados en las interconexiones, especialmente los relativos a la larga distancia internacional entrante.

Sin embargo, consideramos que la medida propuesta (posibilidad de suspensión y terminación de las interconexiones) se queda corta al limitarla al ámbito de la Resolución CRC 2585 de 2010, esto es, a las relaciones de interconexión de los proveedores de redes y servicios de larga distancia internacional con sus matrices o controlantes ya sea proveedor de acceso fijo y/o móvil, o que al mismo tiempo presten tanto el servicio de larga distancia internacional como servicios fijos y/o móviles, o que hagan parte del mismo grupo empresarial.

Una vez identificada la existencia de frecuentes problemas de remuneración efectiva de las redes y de la transferencia de los pagos relativos a los tráficos cursados en las interconexiones, solicitamos que la medida propuesta por la CRC se aplique a todas las relaciones de interconexión.

En este sentido, respetuosamente proponemos a la CRC, modificar los artículos 4.3.1, 4.3.4 y 4.3.7 de la Resolución 087 de 1997, con el objeto de:

- Permitir la desconexión provisional de la interconexión, cuando se evidencie que transcurridos los plazos para la transferencia de los saldos netos a favor de los proveedores de acceso fijos y/o móviles, establecidos directamente por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones o definidos por la CRC a través de actos administrativos generales y/o particulares en ejercicio de sus facultades legales, y se constate que las condiciones de dicha transferencia no se han dado, en el primer período de conciliación
- Permitir la desconexión definitiva y la terminación anticipada de la interconexión cuando se evidencie que la situación descrita (incumplimiento de los plazos para la transferencia de los saldos) se mantiene después de dos (2) o más períodos consecutivos de conciliación.

Frente al artículo 4.3.8 propuesto en el proyecto de resolución, consideramos importante que la CRC unifique los numerales (i) y (ii) en uno solo, de tal forma que en el momento en que se valida el no pago oportuno de las obligaciones respectivas se proceda a la desconexión provisional y no se obligue a ofrecer los precios mayoristas previstos en los artículos 1 y 2 de la resolución 2585 de 2010.

En la redacción del numeral (iii) es relevante incluir de manera explícita las obligaciones financieras tales como intereses de mora o las sanciones previstas en el contrato que se generan por el no pago oportuno. También, es necesario que el artículo sea claro al indicar que en el caso en que se presente una desconexión este evento no suspende el cobro de áreas y energía de cada uno de los sitios, hasta que termine la interconexión.

Es necesario que en el numeral (iv) se incluya el proceso que debe adelantar el operador fijo o móvil al que se hizo referencia en el numeral (i) para poder terminar la interconexión, y que lo anterior se complemente con un procedimiento que penalice la reincidencia en los casos establecidos en los numerales (i) y (ii); lo cual sugerimos que no sea superior a dos eventos en el año, y si se mantiene esta reincidencia proceder a aplicar lo dispuesto en el numeral (iv).

Telefónica Colombia reconoce como una práctica muy sana para el sector que se desarrolle este tipo de normas tendientes a solucionar los inconvenientes de cartera y atraso en los pagos que algunas empresas de larga distancia internacional adeudan a otros proveedores de comunicaciones por el pago de sus interconexiones.

2- Problema de competencia en el mercado de larga distancia internacional entrante

Reiteramos a la CRC que las medidas establecidas en la resoluciones 2585 y 2630 de 2010, y la nueva propuesta regulatoria, no solucionan los problemas detectados en el mercado de larga distancia internacional entrante, y por lo tanto esta comunicación contiene también algunas observaciones sobre la intervención regulatoria en el mercado de larga distancia

internacional, que a juicio de Telefónica merecen una reflexión adicional por parte de la Comisión.

Aplicación del esquema “retail minus” en el mercado de terminación de llamadas de larga distancia internacional

El “retail minus” se deriva del uso del método de ECPR, (*Efficient Component Pricing Rule*), que a la luz de las diferentes teorías regulatorias ha sido ampliamente estudiado por diversos autores y cuestionado por las desventajas que puede traer su aplicación, al permitirle al incumbente mantener las rentas monopólicas, no evitar el uso de subsidios cruzados y en algunos casos incentivar el cálculo de las tarifas minoristas de manera ineficiente.

Las condiciones o supuestos en los que se basa el ECPR para maximizar el bienestar son complejos de alcanzar. Según Calzada y Trillas (2005)¹ los trabajos de Laffont y Tirole (1994) y Economides and White (1995) muestran que el ECPR alcanza precios de *Ramsey* solamente si se cumplen simultáneamente las siguientes condiciones: i) los servicios del incumbente y del entrante son sustitutos perfectos; ii) el regulador conoce el costo marginal en el mercado competitivo; iii) el entrante no tiene poder de mercado; y iv) las tecnologías tienen rendimientos constantes a escala. Si no se pueden satisfacer todas las anteriores condiciones los autores mencionados concluyeron que el ECPR no es el mecanismo idóneo para establecer los cargos de acceso óptimos y es necesario corregir su fórmula.

La imposibilidad de cumplir con los supuestos teóricos y las críticas sobre la posibilidad de mantener las rentas de los incumbentes hizo que los reguladores limitaran el uso de la regla ECPR a un instrumento para prevenir abusos de las empresas integradas verticalmente sobre los tarifas minoristas, y para detectar estrechamiento de márgenes por parte de empresas incumbentes.

Sin embargo, los reguladores no solucionaron el inconveniente que se les presentaba al no contar con una metodología que les permitiese estimar con mayor precisión los costos de las empresas y calcular los cargos de acceso de tal forma que se evitara la presencia de subsidios cruzados entre servicios lo cual imposibilitaba a los entrantes competir de manera efectiva en el segmento minorista. Si no se avanzaba en este aspecto, los cargos de acceso se mantendrían sobrestimados y no se cumpliría el objetivo trazado de promover la competencia efectiva.

Por lo tanto, la mayoría de los reguladores abandonaron el esquema del ECPR y limitaron su uso a los casos en que no tienen o no es posible desarrollar modelos técnicos y económicos de costeo eficiente para establecer los cargos de terminación en las redes fijas o móviles.

El principal componente de costos en el mercado de larga distancia internacional entrante, es el cargo de terminación en las redes fijas y móviles. Para el cálculo de estos cargos de acceso,

¹ CALZADA JOAN-TRILLAS FRANCESC *Los precios de interconexión en las telecomunicaciones: de la teoría a la práctica* Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 173-(2/2005): 85-125 © 2005, Instituto de Estudios Fiscales página 10.

prácticamente todos los reguladores del mundo se decidieron por utilizar modelos de costeo incremental (LRIC) (*Long Run Incremental Cost*) que a diferencia de la regla ECPR permiten identificar y distribuir por actividad de manera eficiente los costos asociados a cada servicio, y de esta forma poder estimar con mayor eficiencia el costo de interconexión aplicable a las empresas incumbentes y así evitar distorsiones en las tarifas mayoristas y minoristas.

Asimismo, los modelos (LRIC) pueden ser herramientas útiles para impedir subsidios cruzados e inclusive detectar “*estrechamiento de márgenes*” que tienen algunas empresas con integración vertical, como lo han propuesto algunos autores en el caso del acceso a banda ancha².

Este avance regulatorio fue aplicado por la CRC en la aplicación de la metodología de costos que definió los cargos de acceso para las redes fijas y móviles establecidos en la resoluciones 1763 de 2007 y 2453 de 2010. Por tanto, consideramos que no es válida la utilización de una regla ‘*retail minus*’ como solución al problema de competencia en el mercado de larga distancia internacional entrante, cuando ya se cuenta con modelos de costos LRIC para la determinación del principal componente de costos de este mercado.

Por el contrario, Telefónica reitera la necesidad de reevaluar la remuneración del cargo de acceso para terminar tráfico en la red de COMCEL. Solo de esta forma se podrá avanzar de manera eficaz en la solución de los problemas de competencia en el mercado de larga distancia.

Los problemas detectados en el mercado de larga distancia internacional entrante se deben a la disminución sistemática de los precios de terminación móvil efectuados por COMCEL para favorecer a su filial INFRACEL. Este comportamiento refleja que para COMCEL es posible disminuir su cargo de terminación por debajo del valor regulado pues el costo real de terminación en esta red es inferior al valor establecido por la Comisión. Esta situación, podría explicar por qué los supuestos márgenes negativos en la interconexión de INFRACEL-COMCEL constatados por la CRC³ no ponen en riesgo la rentabilidad del operador.

Esta sobreremuneración además genera un subsidio cruzado entre el mercado de terminación móvil, y el mercado de larga distancia internacional entrante

Telefónica considera que el *remedio* más adecuado para solucionar problema de competencia en el mercado de LDIE, ocasionado por las distorsiones que genera la regulación vigente de la terminación en las redes móviles, es establecer el valor del cargo de acceso del operador dominante del mercado de voz saliente móvil de tal forma que refleje sus costos reales dado su tamaño y volumen de tráfico. Este ajuste del valor remunerado y el costo efectivo de este servicio no le permitiría a esta empresa contar con el excedente financiero que subsidia otra operación, como ocurre con la operación de larga distancia.

² Al respecto ver Goncalves Ricardo *Cost orientation and xDSL services: Retail-minus vs. LRAIC* Telecommunications Policy 31 (2007) 524–529 (2007) Pág. 5.

³ Al respecto ver páginas 31,36,40 y 51 del Documento CRC “*Análisis de las condiciones de competencia en el mercado de larga distancia*” publicado en mayo de 2010.

Las nuevas fórmulas (PMU y PMC) establecidas en la resolución 2585 de 2010, al no atacar el problema de fondo y al utilizar una metodología que solo se debería usar en ausencia de modelos de costos LRIC, no podrán corregir el problema asociados al nivel eficiente del cargo de acceso de COMCEL y tampoco podrán evitar la ampliación de la posición de dominio de COMCEL hacia otros mercados diferentes a los de la voz móvil, como es el de larga distancia internacional entrante.

Inoperancia de las fórmulas establecida en la resolución 2585 de 2010

Telefónica reitera los comentarios enviados a la CRC el 24 de agosto de 2010, sobre las deficiencias que tienen las fórmulas de los precios mayoristas por uso (PMU) y por capacidad (PMC) establecidas en la resolución 2585 de 2010 y en especial la imposibilidad de verificar el cabal cumplimiento de las mismas.

El primer aspecto que amerita ser revisado por la CRC se refiere a la imposibilidad de aplicar el PMC o PMU en los casos en que se comparen operadores con esquemas de interconexión diferentes (uso o capacidad). Es decir que un proveedor de larga distancia no podría beneficiarse de un PMC menor al regulado calculado para una empresa móvil o fija (filial de la respectiva competidora de larga distancia) si el proveedor de larga distancia se encuentra interconectado por uso con esta empresa.

Otro inconveniente en la fórmula se presenta si la interconexión de un operador integrado está bajo el esquema por capacidad y los enlaces (E1) se mantienen proporcionales al tráfico, o incluso si se incrementa el número de minutos por E1, a la vez que se mantiene un precio de venta de LDI muy bajo, incluso por debajo del valor del cargo de acceso por minuto regulado. Bajo este escenario, al aplicar la fórmula del PMC, se van a obtener precios mayoristas por capacidad (PMC) superiores al cargo de acceso regulado, con el agravante que esto le permitiría al operador integrado disminuir el precio de terminación internacional, desvirtuándose de esta forma el objetivo de la CRC al expedir la resolución 2585 de 2010.

Por lo tanto, Telefónica Colombia solicita a la CRC que el precio mayorista por minuto (PMU) se aplique a cualquiera de los dos esquemas de cargos de acceso (capacidad o uso) con el objetivo de evitar de manera efectiva la discriminación de precios que realizan algunas empresas integradas, como es el caso de COMCEL-INFRACEL.

3. El nuevo proyecto de resolución no contribuye a solucionar la inequidad entre los operadores con red y los que no tienen red.

Otro de los efectos de la resolución 2585 ya advertidos por Telefónica al Regulador se refiere a las ventajas que dicha resolución otorga a las empresas que no tienen red de acceso frente a las empresas con red. Al definir la Comisión un piso tarifario a las empresas con red se incentiva a las empresas sin red a disminuir el precio y poder capturar el mayor tráfico limitando de esta forma la capacidad de respuesta de los operadores con red con los consiguientes impactos negativos que esto genera.

Para Telefónica no es comprensible que la CRC promueva un tratamiento discriminatorio en un mercado, y beneficie a algunas empresas que no invierten en redes y se limitan a transferir

tráficos internacionales, con costos menores a los que tienen las empresas de comunicaciones que ha invertido importantes recursos en infraestructura y cubrimiento de redes.

Teniendo en cuenta lo anterior, Telefónica solicita a la CRC que se aplique el mismo margen definido en la resolución 2585 (22% o 22,62% según sea el caso), sobre los precios de terminación de larga distancia para los operadores de LDI que no tienen redes de acceso.

4. Conclusiones

Telefónica Colombia comparte la necesidad de avanzar en el diseño de instrumentos que permitan a las empresas móviles o fijas garantizar y/o recuperar sus pagos provenientes de la interconexión con proveedores de larga distancia; pero es necesario que esta propuesta no se limite a estas empresas y por lo tanto solicitamos que el alcance del proyecto de resolución se haga extensivo a todas las relaciones de interconexión.

De otra parte, entendemos que el remedio regulatorio establecido en la resolución 2585 de 2010 es temporal mientras la CRC adopta las decisiones de fondo que corrijan las distorsiones que se vienen presentado en el mercado de terminación móvil y cuyos efectos negativos empiezan a observarse en otros mercados como el de Larga Distancia Internacional Entrante. Sin embargo, es necesario que la CRC implemente lo más rápido posible las medidas necesarias que eviten la presencia de asimetrías entre las empresas con red frente a las que no tienen red de acceso y que realice los ajustes necesarios a las fórmulas de precios mayoristas establecidas, de manera que en la práctica puedan ser útiles.

En este sentido, la solución estructural al problema de terminación móvil se debe centrar en establecer el cargo de acceso móvil que reconozca los costos reales que enfrenta COMCEL, y que se reflejan en los costos que en efecto traslada a su filial INFRACEL por concepto de interconexión, para de esta forma evitar que las fallas del mercado móvil sigan contaminando otros mercados de naturaleza competitiva.

Atentamente,

Original firmado por
FABIÁN ANDRÉS HERNADEZ RAMÍREZ
Vicepresidente Jurídico
Telefónica Colombia