

Bogotá, 7 de mayo de 2014

Doctor
CARLOS PABLO MARQUEZ
Director Ejecutivo
COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución y al documento soporte sobre la Implementación del Modelo de Separación Contable en el sector de las TIC.

Doctor Márquez:

Con gran inquietud observamos cómo la Comisión ha publicado su proyecto de resolución y el documento soporte, adoptando las recomendaciones del consultor sin considerar ninguno de los comentarios planteados en su momento, y sin una revisión sobre los aspectos puestos a su consideración.

Nos permitimos insistir en que los objetivos que se persiguen con esta modificación normativa pueden alcanzarse, a nuestro juicio, de una manera más directa, a través de la iniciativa de revisión del empaquetamiento, proyecto que la CRC ya está adelantando. Además, al imponer la obligación para todo el mercado y no solo para el operador dominante, la Comisión va a desaprovechar la oportunidad de contar con una regulación efectiva y asimétrica que persiga cerrar la falla de mercado. Adicionalmente, las fechas para la implementación del esquema son las mismas sugeridas por el consultor y sin tener en cuenta que en paralelo estaremos en proceso de migración a las normas internacionales de contabilidad según lo ordenado en la Ley 1314 de 2009.

Para monitorear que no se estén presentando subsidios cruzados o fijando precios predatorios, Comisión cuenta con la iniciativa de revisión de prácticas de empaquetamiento. A través de la ejecución de este proyecto se pueden contrastar los precios con los costos económicos de prestar el servicio, mediante los modelos que la CRC disponga para este fin, partiendo de la base de que es internacionalmente aceptado que para estas tareas no se utilizan directamente las cifras de la contabilidad. En adición, se trata de una iniciativa de más fácil implementación y monitoreo que el modelo detallado de costos e ingresos contables.

La separación contable no es tan necesaria para las políticas de regulación. No consideramos que la separación contable sea indispensable para las políticas de regulación. La utilización adecuada de todos los formatos de reporte de información, que son cincuenta y tres sumando los que se envían a la CRC y al Ministerio de TIC, junto con la actualización y revisión de los modelos de costos económicos y la aplicación casuística de adecuadas pruebas de imputación, deberían ser suficientes para que la Comisión pueda cumplir con sus labores de monitoreo, promoción y control de la competencia, así como la regulación del mercado.

La separación contable es obligatoria para el proveedor con posición de dominio. Si bien estamos de acuerdo con que la obligación de separación contable es una herramienta conocida en la industria de telecomunicaciones, el caso mexicano que se usa como ejemplo en el documento soporte ha tomado un importante giro. Aunque se cita como una obligación sectorial similar a la propuesta para Colombia, dando a entender que debe hacerse exigible a casi la totalidad de agentes, hay que advertir que en las últimas decisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones – IFT, la separación contable solo aplica a los agentes económicos preponderantes. De esta forma esta experiencia se asimila a lo que comentamos ampliamente que sucede en la Unión Europea y Brasil, en donde la separación contable solo debe aplicar como remedio regulatorio a los operadores declarados con posición de dominio en el respectivo mercado.

El pasado 10 de marzo de 2014, dentro del plazo exigido en la última reforma constitucional, el IFT dio a conocer las medidas relacionadas con información, oferta y calidad de servicios de telecomunicaciones, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales al Agente Económico Preponderante.

El IFT declaró como Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de las telecomunicaciones al Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, Telmex, el Grupo Carso y Grupo Financiero Inbursa. Como agentes preponderantes en los mercados de telefonía fija y móvil, las empresas del mencionado grupo deben someterse a una regulación especial en materia de interconexión, incluyendo la imposición de tarifas de interconexión asimétricas a ser determinadas por el IFT y un convenio marco de interconexión.

Además, el AEP deberá presentar la información de separación contable por servicio, región, función y componente de sus redes, conforme a la resolución que expida el Manual que provee los criterios y la metodología aplicable. El AEP estará obligado a permitir al Instituto que audite el procedimiento de realización del ejercicio de separación

contable y de la información que se utilice para generar los reportes de separación contable, para lo cual se podrán realizar visitas de verificación y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de las medidas.

Reiteramos a la CRC la solicitud de que la medida se aplique al proveedor que tenga la posición dominante en el mercado.

A la fecha, la CRC calcula los precios de interconexión con modelos de costos económicos y no contables. Señala el documento que los modelos de separación contable también son una herramienta de soporte en materia de cargos de acceso e interconexión, para la revisión y análisis de los niveles de precios mayoristas y para la verificación de una prestación igual a igual en la auto-provisión y venta a terceros, y pone como ejemplo, entre otras, las Resoluciones CRC 3136 y 3500 de 2011, mediante las cuales se determinaron los cargos de acceso por uso y capacidad, y los cargos de acceso de los mensajes cortos de texto (SMS) con relación a las redes móviles.

Sobre este asunto, llama la atención que la Comisión está variando notablemente la forma cómo va a fijar los cargos de interconexión, ya que en el pasado ha aplicado metodologías de costeo económico y no de tipo contable.

En 2007, en el proceso de definición de los cargos de acceso, la Comisión anunció la aplicación de una metodología para el cálculo de costos incrementales del largo plazo considerando costos y estimaciones de demanda en un horizonte determinado, buscando obtener los cargos de acceso en base a criterios de eficiencia (benchmark) en lugar de sólo considerar la empresa real, dado que con ella se promueven incentivos a la eficiencia en la operación, expansión y costos de los operadores¹.

En el mismo sentido, los considerandos de las resoluciones CRC 3136 y 3500 tratan sobre la metodología de costos incrementales de largo plazo, donde se consideran costos económicos prospectivos incrementales más una porción de costos futuros, pero no costos contables o históricos.

Tampoco tiene mucho sentido afirmar que se revise si los operadores estamos incurriendo en estrechamiento de márgenes cuando los precios mayoristas están regulados en el tope por parte de la Comisión, todos los contratos de interconexión deben registrarse, y la

¹ CRT. Consultoría para el diseño de una metodología para la revisión, definición y monitoreo de los cargos de acceso a redes móviles en Colombia. Foro con el sector. Enero de 2007. Diapositiva 11.
CRT. Modelo de Costos eficientes de Redes Fijas. Foro al sector. Febrero de 2007. Diapositiva 6.

Comisión es quien aprueba la Oferta Básica de Interconexión y define los precios, y puede ordenar la aplicación de pruebas de imputación para verificar los eventuales problemas de discriminación. Y cuando la CRC señala que busca entre otros objetivos, el de monitorear posibles comportamientos de subvenciones cruzadas y estrechamiento de márgenes, está desconociendo que esos chequeos podrían duplicar la función de protección de la competencia que radica en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio.

El entendimiento de la contabilidad separada podría ir en contravía de las normas contables vigentes. Según el documento, la Ley de TIC menciona que los proveedores no pueden realizar subsidios cruzados y deben adoptar un esquema de contabilidad separada, y la Comisión tiene como funciones promover y regular la libre competencia, y puede proponer reglas de comportamiento diferenciales para los proveedores; en virtud de la concurrencia de estas dos situaciones, esta entidad puede exigir el régimen de contabilidad separada de ingresos, costos y gastos en comento.

En relación con lo anterior, consideramos que la explicación de por qué se entiende que la Comisión tiene facultades legales para exigir la información que se solicita, y para imponer criterios de uniformidad al momento de dirimir discrepancias en cuanto a las metodologías y/o los resultados de las actividades de costeo, no atiende el ordenamiento legal vigente.

La Ley 1341 de 2009 le asigna a la Comisión amplias facultades a la CRC y le fija como el propósito, promover la competencia, evitar el abuso de la posición dominante y regular los mercados y las redes de los servicios de comunicaciones, para que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y se reflejen altos niveles de calidad. No obstante, lo anterior esta norma no la faculta para determinar esquemas de información de contabilidad separada, conclusión que erróneamente se presenta de la lectura de las funciones encomendadas en el artículo 22 de la Ley 1341.

En este punto, el análisis que se le debe dar a la facultad indiscutida de la CRC para solicitar información a los proveedores para el cumplimiento de sus funciones, no se puede extender hasta la posibilidad de determinar la manera como todos los operadores deban ajustar su contabilidad.

Reiteramos lo señalado en la comunicación que se radicó en la CRC como observaciones a los resultados de la consultoría realizada por la Unión Temporal AXON, publicada el pasado 13 de enero de 2014 por la Comisión, ya que el análisis de competencia no podría surgir de las infracciones específicas contenidas en el artículo 63 la Ley 1341 de 2009, que advierte que es un desconocimiento del régimen “no adoptar contabilidad separada”, en

la medida que el marco legal actual impone una reserva en materia contable en cabeza de otra autoridad.

En efecto, la Ley 1314 de 2009² ordena que el Estado, bajo la dirección del Presidente la República y por intermedio de las entidades a que hace referencia, intervendrá la economía, limitando la libertad económica, para expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia, por cuya virtud los informes contables y, en particular, los estados financieros, brinden información financiera comprensible, transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones económicas por parte del Estado.

Así mismo, la Ley 1314 consagró un emisor único de normas contables en el país, que es el Consejo Técnico de la Contaduría Pública - CTCP, y de paso acabó con las atribuciones de las superintendencias y otros organismos del Estado, dejando clara la competencia en materia de autoridades de regulación y de normalización.

En cumplimiento de lo anterior, la Superintendencia Financiera, expidió la Circular 44 de 2012 los lineamientos para la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), precisando que se seguirán los lineamientos que establezca el CTCP, permitiendo a las entidades supervisadas y a los aseguradores de información ponerse al día con el proceso de convergencia, con el fin de evitar un mayor impacto en la etapa de transición y, consecuentemente, en la etapa de obligatoriedad en la aplicación de los estándares internacionales de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información.

De lo antes expuesto se desprende que el proyecto de separación contable que entiende que la CRC tiene funciones en materia contable, podría desconocer las normas sobre la implementación de las normas NIIF contenido en la Ley 1314 de 2009, que determina un modelo de separación diferente.

Adicionalmente, consideramos que el Ministerio de TIC en ejercicio de las facultades asignadas por la Ley 1341 de 2009 y como autoridad encargada de ejercer la vigilancia y control, estableció la obligación de contabilidad separada en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, en el artículo 8 del decreto 542 de 2014, por lo tanto, el interés que persigue la CRC de determinar los mecanismos para evitar que los PRST

² Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.

incurran en la obligación de hacer de llevar contabilidad separada, ya se encuentra definida en el marco legal para el sector.

En consecuencia, les solicitamos que tengan en cuenta lo previsto por el artículo 8 citado, que establece lo siguiente.

“ARTICULO 8. CONTABILIDAD SEPARADA EN LA PROVISION DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES. Todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones están en la obligación de registrar contablemente de manera separada los ingresos brutos relacionados con la contraprestación periódica, de aquellos que no lo están. Así mismo, deberán registrar separadamente y en forma discriminada los valores de las devoluciones procedentes y de las exclusiones admitidas por concepto de terminales.

El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de la sanción respectiva, conforme al Título IX de Ley 1341 de 2009”.

Solicitud. De conformidad con lo antes señalado le solicitamos a la CRC que se abstenga imponer las medidas propuestas y en su lugar tome la información que tienen los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, en cumplimiento del artículo 8 del decreto 542 citado, para de ser el caso, contrastarla con los costos económicos de cada servicio, tal como se plantea mediante las pruebas de precio implícito del proyecto de empaquetamiento.

La implementación tiene un alto impacto negativo en nuestras operaciones. Seguimos considerando que los tiempos para implementación y entrega de resultados son extremadamente cortos, tomando en cuenta que el sector se encuentra ajustándose a los estándares NIIF, lo que hace que con los plazos que fija el proyecto de resolución, todos los operadores estemos bajo el riesgo de incumplimiento. Seguimos efectuando los estimados internos sobre las siguientes tareas:

- Contratar la implantación del modelo con firmas de consultoría y firmas integradoras.
- Construir una nueva Contabilidad Analítica, pues la actual no tiene el nivel de detalle requerido.
- Revisar y ajustar todos los conceptos facturables de ingresos.
- Desarrollar la estructura de cuatro niveles de apertura exigidos en relación con los ingresos, costos y gastos y activos fijos (asociados) que permita asociar cada componente desde el nivel 1 al 4.
- Contratar el estudio que avale el uso de drivers o métricas basados en criterios objetivos y cuantificables mediante cómputos estadísticos, censales o muestrales.
- Desarrollar los modelos de costeo FDC y ABC mediante un análisis interno
- Contratar el apoyo de un consultor para el desarrollo de los modelos FDC y ABC incluyendo las herramientas de IT necesarias.
- Estructurar la contabilidad sobre la base de costos corrientes (o de reposición).

- Trabajar a nivel de detalle en la asignación de cada activo al máximo nivel requerido.
- Crear un área de valoración de vidas útiles de activos, que se encargue del cálculo de depreciación y de parametrizar los cambios en la estructura de activos.
- Calcular la depreciación para el costeo histórico y para el costeo corriente.
- Contratar un estudio para validar la estructura de los actuales precios de transferencia comparados con los que se exigen.
- Preparar la información para soportar el modelo en cuanto a l Manual de Separación Contable, los Estudios Técnicos que avalen y justifiquen la imputación de costos en ingresos en las diferentes fases, incluyendo al menos, los Estudios de Infraestructuras; criterios de separación de costos de planta exterior; un Estudio de Energía; y los criterios y base para la distribución por elemento de red y de prestación de servicios a mayoristas.

Además de las tareas cotidianas, en días pasados conocimos la Circular de la Superintendencia de Sociedades que nos pide reportar el Balance de Apertura de la empresa bajo el estándar internacional el próximo 26 de junio, hecho que demuestra que los requerimientos contables están consumiendo gran cantidad de recursos y tiempo.

Vista la gran complejidad de las exigencias, y que se hace necesario estructurar una nueva contabilidad, solicitamos a la CRC que revise cuidadosamente el impacto de su propuesta. No obstante lo anterior, si la Comisión insiste en su propuesta, le solicitamos que los plazos de implementación sean razonables y se empiecen hacer exigibles mínimo con un año después de la entrada en vigencia de la medida toda vez que el desarrollo para la implementación de este proyecto tardaría al menos doce meses, y en lo que resta de este año sería impensable darle inicio, debido a que estamos ajustando los procesos y los sistemas para la Convergencia a NIIF – IFRS.

Comentarios sobre el proyecto de resolución

A las Consideraciones sobre la Circular 102 de 2012.

“Que en lo atinente a las medidas generales relativas a los reportes de información, y más exactamente con la finalidad principal de “...realizar un análisis de las prácticas de (i) empaquetamiento de servicios de comunicaciones (datos, televisión por suscripción y voz) y (ii) la eventual aplicación de subsidios cruzados por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones sobre la base de asimetrías en las cargas fiscales entre servicios (por ejemplo voz y datos frente a televisión por suscripción)”, la CRC publicó la Circular 012 de 2012 en la cual se orientó a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a cerca de la forma en que se debía cumplir con los reportes de información incluidos en la Resolución 3510 de 2011 y sus modificaciones posteriores.”

Tratándose de los reportes de información, en repetidas oportunidades hemos manifestado a la Comisión la necesidad de simplificar los reportes, que deben enfocarse en la revisión de los formatos de las tarifas individuales y empaquetadas. Para nuestros sistemas de facturación y gestión es complejo generar nuevos procesos y reportes que integren clientes con tarifas, y más aún cuando la misma CRC en la resolución 4168 separó los reportes de la planta (banda ancha fija y línea básica).

Por lo anterior, reiteramos la solicitud para que se derogue la Circular 102 y se permita utilizar la codificación, independientemente si ésta se duplica o no, para poder cargar el reporte y que el Ministerio de TIC no tenga que generar una parametrización específica por cada reporte, en detrimento de la eficiencia del sistema

Al Artículo 1º La CRC incluye en el alcance a los operadores de los servicios de televisión por suscripción. Por otra parte, la ANTV a través de la Resolución 045 de 2012 solicita la información desagregada del servicio de televisión en ingresos y costos, frente a la cual se ha manifestado que no hay posibilidad de cumplimiento debido a que el Plan de Cuentas de la empresa, que se ajusta a las normas contables vigentes, no contempla en su estructura este nivel de detalle.

Dado que dos autoridades del sector se están refiriendo a obligaciones relacionadas con información contable, además de la obligación incluida en el decreto 542 de 2014, les solicitamos que haya coordinación entre las mismas para que exista claridad para los operadores, en cumplimiento de lo previsto por el numeral 20 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Al Artículo 3º. El principio de neutralidad establece que el modelo debe mostrar los costos de transferencia interna en cuentas separadas, de manera que se puedan distinguir y comparar los márgenes obtenidos cuando el PRST y/o OTVS vende a otras empresas y los márgenes cuando las ventas se efectúan entre empresas del mismo grupo.

En este punto vemos la necesidad de que se aclare a qué se refieren las “ventas de otras empresas” y se indique a qué otras empresas se refieren, y si se trata de servicios no regulados. Si lo que se busca es contar con elementos para revisar un posible trato discriminatorio deberían revisarse todos los elementos que suponen tal conducta: que se trate de un igual y en condiciones similares o equivalentes.

Al Artículo 11. En este apartado se determina la obligación de contratar una auditoría por personas jurídicas privadas especializadas en el campo en la auditoría contable. Sin embargo, consideramos que la CRC no tiene facultades para ordenar la contratación de un auditor. Esta obligación parece emular la contenida en la Ley 142 de 1994 bajo la figura

del auditor externo de gestión y resultados, pero en este caso la Ley 1341 no trae este tipo de auditorias. Adicionalmente las empresas se rigen por el derecho privado de acuerdo con lo señalado por la Ley 1341 de 2009 y por lo tanto, debe tenerse en cuenta la existencia de la figura del revisor fiscal.

En consecuencia, le solicitamos que se suprima esta obligación y en su lugar se permita que la información la avale el revisor fiscal.

Al Anexo I. Numeral 1.3 Precios de transferencia. Respecto de la obligación prevista en este numeral, encontramos que se está confundiendo los cargos de acceso entre operadores con los precios finales de usuario, dado que se menciona en el proyecto de resolución que se *“pretende comprobar que los operadores den un trato equitativo a los otros operadores, y que a éstos no les otorguen condiciones menos favorables a las que se otorguen a ellos mismos”*; esta redacción corresponde a una redacción parcial del principio de trato no discriminatorio con acceso igual- cargo igual, previsto por la Resolución CRC 3101 de 2011 en el artículo 4, para lo cual la regulación ya tiene prevista la prueba de imputación³, mecanismo que le permite verificar el cumplimiento de este principio.

De otra parte, la CRC cuenta con la facultad de regular los precios de los servicios, únicamente cuando se den las condiciones que establece el artículo 23 de la Ley 1341, por lo tanto, no se entiende la finalidad de comparar los precios entre empresa cuando se está en un régimen de libertad, donde es el mercado y la sana competencia las que lo rigen.

Así, en los eventos en que las tarifas estén reguladas la verificación de su cumplimiento se dará constatando los límites o reglas que fija el regulador con el precio que cobra cada empresa.

Por lo anterior, solicitamos que se suprima este acápite.

Al Numeral 1.8. Aquí se pide información detallada sobre transacciones con empresas vinculadas. En relación con esta obligación es necesario que se aclare a que se refiere la vinculación y además que se circunscriba al mercado colombiano dada la finalidad expuesta por la CRC en relación con este proyecto.

³Resolución CRC 1763 de 2007 artículo 13. PRUEBA DE IMPUTACIÓN PARA CARGOS DE ACCESO. Con el fin de promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios y garantizar el cumplimiento de los principios y obligaciones regulatorias establecidas en el artículo 1 de la presente resolución, la CRC de oficio o a solicitud de parte, adelantará una actuación administrativa según las reglas de Código Contencioso Administrativo, en la cual se aplicará una prueba de imputación cuyos resultados serán de obligatorio cumplimiento. Con este fin, la CRC en cualquier momento podrá solicitar información a todos los proveedores de telecomunicaciones.

A la tabla 3.25 costos relativos al capital. En este aparte incluyen las concesiones administrativas (concesión de TV y los costos del espectro móvil). Es necesario aclarar si deberían también incluirse las contraprestaciones económicas por permisos de espectro, no sólo utilizado para servicios móviles..

Al Anexo IV. Para el estándar de costos corrientes, el proyecto da la opción de estimar el costo de reposición dentro de cuatro metodologías: valoración absoluta, activo moderno equivalente, números de índices, y no revaluación. Sobre este tema, consideramos que la si los operadores escogen metodologías distintas no sería posible analizar el comportamiento de los agentes de manera uniforme; y además, la Comisión no tiene la potestad de imponer un criterio por encima del escogido por cada operador.

Finalmente, les reiteramos los argumentos y solicitudes presentados al documento publicado por la CRC el pasado 13 de enero de 2014, los cuales anexamos nuevamente para su consideración y análisis correspondiente en el proceso de elaboración del documento de respuestas.

Cordial saludo,

Original firmado por

FABIAN HERNANDEZ RAMIREZ

Vicepresidente de Relaciones Institucionales, Fundación Telefónica y Regulación
Telefónica Colombia