

Bogotá D.C., 29 de julio de 2005

Doctor

GABRIEL ADOLFO JURADO PARRA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES - CRT

Ciudad

Asunto: *Comentarios al Proyecto de Resolución Fijo-Móvil.*

Apreciado doctor Jurado:

El proyecto de resolución y los estudios anexos presentados por la Comisión constituyen un importante paso en la función regulatoria de buscar el bienestar colectivo cuando los mercados no se comportan en condiciones de competencia. Por tal razón apoyamos la propuesta regulatoria presentada por ustedes y avalamos la decisión de someter a la regulación aquellos operadores que abusando de su posición dominante han fijado tarifas muy superiores a los costos reales de las llamadas Fijo-Móvil, siendo pertinente aclarar que consideramos necesario que se continúe revisando otras medidas que garanticen una competencia en igualdad de condiciones entre los operadores de TPBC y los operadores de servicios móviles que abusan de su posición dominante, que implican la revisión de la titularidad o responsabilidad de las llamadas originadas en las redes fijas. Para una mayor claridad presentamos para su consideración algunos comentarios:

Teoría regulatoria

La teoría regulatoria indica que una de las principales razones para intervenir un mercado es cuando estos “fallan”, y no están alineados con el interés público. Los mercados “fallan” cuando hay agentes con cierto poder de mercado que están en capacidad de generar rentas monopolísticas. [Baldwin & Cave, 1999]

Dentro de las teorías que explican la regulación están la del “interés público”, las del “interés privado” y las del “interés de grupo”. En resumen, en la medida en que la regulación no responda a los intereses públicos, se podrían dar señales al

mercado que la regulación está favoreciendo algún interés particular a costas del interés público. [Baldwin & Cave, 1999]

El fijar un techo tarifario constituye una medida de interés público, una vez que existen fallas en el mercado de telecomunicaciones por las actuaciones discriminatorias de los operadores móviles, en especial de aquellos que han mantenido sus tarifas en un rango superior a los \$900/minuto, sin que el operador entrante haya tenido mayor incidencia para un reacomodo de precios.

Costo social

En el mismo documento la CRT hace un interesante análisis sobre los patrones de uso de las comunicaciones fijo-móvil (Esquema de impacto distributivo), de donde se concluye que los sobrecostos de las llamadas FM son pagados por los usuarios de menores recursos: 12 millones de habitantes, que no tienen la posibilidad de acceder a la telefonía móvil.

Ahora bien, cuánto ha sido el sobrecosto pagado por los usuarios de menores recursos?. Tomando información de la CRT, el Ministerio de Comunicaciones y los operadores móviles, podemos realizar los siguientes cálculos:

- La tarifa promedio de COMCEL y MOVISTAR por las comunicaciones fijo-móvil es de \$957, según los registros tarifarios de la CRT
- La CRT en el proyecto de resolución estimó que la tarifa FM debe ser máximo \$356 por minuto, lo cual quiere decir que los operadores móviles (Comcel y Movistar)¹ están cargándole al usuario un sobre costo de \$601 por minuto (\$957 menos \$356).
- En el documento de la CRT [marzo 2005, pg. 24] se expresa que el mercado FM es un 13.3% del total del mercado móvil. Esta cifra ha sido refutada por los operadores móviles e informalmente han manifestado que el porcentaje está alrededor del 5%.

Eliminado: Subsidios cruzados¶

¶
Según normatividad de la OMC, de la CAN y del Estado Colombiano, los subsidios cruzados entre servicios están expresamente prohibidos; la CRT bien ha manifestado la existencia de tales prácticas "los cargos de terminación y tarifas FM son elevados, existe un subsidio cruzado entre MM y FM, la competencia no genera ninguna presión para reducir los cargos y estos generan problemas distributivos y distorsiones en otros mercados" [CRT, marzo-2005, pg. 32]. ¶

Eliminado:

Eliminado:

¹ No incluimos a Colombia Móvil por dos razones: (i) la participación de mercado de Colombia Móvil es mínima comparada con la de los otros dos operadores, quienes fácilmente pueden ostentar poder de mercado; (ii) La tarifa FM de Colombia Móvil es sustancialmente menor a la de los otros operadores móviles, lo que permite concluir que no tiene ni ha abusado de una posición dominante en el mercado.

- De los reportes de tráfico del Ministerio de Comunicaciones para el año 2004, se observa que Movistar y Comcel cursaron 18.660 millones de minutos. Al aplicar el 5% anterior, el mercado FM donde se cobraron tarifas muy por encima de costos fue de 933 millones de minutos.
- Tomando los 933 millones de minutos del 2004 y al multiplicarse por \$601 (el sobre costo por minuto), se tiene por resultado que los usuarios pagaron en el 2004 \$560.700 millones pesos en sobre costo, es decir, con la tasa de cambio promedio del 2004 una suma en dólares de US\$214.5 millones.

En este orden de ideas, podemos concluir que los 12 millones de Colombianos con menores ingresos han sido quienes han subsidiado la operación móvil (\$560.000 millones de pesos en el año 2004), y no así, aquellos usuarios de altos estratos que cuentan con los medios para pagar cargos fijos mensuales superiores a los 100.000 pesos; lo que constituye un alto costo social para el País.

Estamos de acuerdo con las conclusiones de la CRT cuando menciona que medidas como las adoptadas por los móviles son aceptables en otros países con penetraciones fijas superiores al 60%, en tanto que se estaba dando competencia entre los servicios, pero no para países como Colombia con penetraciones inferiores al 17%, por cuanto desincentiva la inversión en infraestructura necesaria para prestar servicios que requieran banda ancha, así como la ampliación en zonas con tele- densidades inferiores.

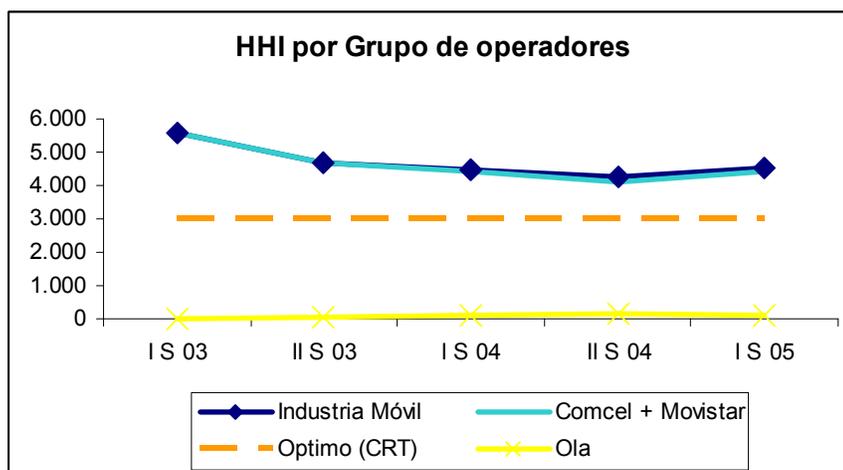
En otros escenarios los operadores móviles han señalado que con el cubrimiento alcanzado, y en particular frente a usuarios de estratos 1 y 2, están cumpliendo un papel preponderante frente al tema de la telefonía social. Lo cierto es que en la mayoría de estos usuarios cuentan con servicios en prepago, con altas tarifas, que solo pueden permitirse el uso del servicio bajo el mismo concepto del buscapersonas, por lo que no es cierto que con la telefonía móvil se esté cerrando la brecha digital.

Dominio de mercado

La Comisión en su documento del mes de Marzo (Pg. 10) hace una tímida referencia al Índice de Herfindahl Hirschman. Este índice es utilizado mundialmente por las autoridades de competencia para medir la concentración de los mercados, y en muchos casos para permitir o no la fusión de empresas. Es internacionalmente aceptado que cuando el índice es inferior a 1.000 el mercado

es “no concentrado”; cuando está entre 1.000 y 1.800 el mercado es “moderadamente concentrado” y cuando está por encima de 1.800 significa un mercado “altamente concentrado”.

Asumimos que la CRT tomo como nivel recomendable de concentración la base de 3.000 debido a la naturaleza económica de la industria: economías de escala, altos costos hundidos y rápida obsolescencia tecnológica, entre otros; lo que permite niveles mas altos de concentración. No obstante si se analiza mas detenidamente el índice de concentración, se tiene que el alto nivel presentado en el mercado móvil colombiano está dado principalmente por dos firmas, veamos:



El anterior gráfico, demuestra que el alto nivel de concentración en la industria móvil está dado por los dos operadores con mayor participación de mercado. La anterior hipótesis se termina de confirmar con el hecho que la tarifa FM del operador entrante Colombia Móvil, es sustancialmente menor que la de los operadores establecidos (\$475/minuto Vs. \$958/minuto), en la actualidad se tienen tarifas de \$99 y \$199 desde las redes de algunos operadores; sin embargo esta oferta no ocasionó ninguna reacción tarifaria por parte de los establecidos y tampoco provocó una mejora en la participación del mercado del entrante gracias a sus menores precios.

Por otra parte, es pertinente observar como se han comportado los tráficos FM y MF. Se recopiló información de operadores fijos que representan el 56% de las líneas fijas del País, obteniendo los siguientes resultados:

	2002		2003		2004		Lineas
	FM	MF	FM	MF	FM	MF	
EPM	59.474.415	116.802.962	60.547.213	202.440.267	59.069.396	297.851.427	871.272
Emtelsa	3.315.761	10.389.567	3.116.304	17.812.357	3.946.513	27.103.389	120.601
ETP	8.593.650	22.665.908	7.345.130	40.416.593	6.295.549	52.655.929	1.058.268
EPM – Bta	6.335.964	9.250.560	6.344.724	21.471.936	6.937.920	41.034.588	161.739
ETB					105.788.970	585.989.547	2.074.690
Telecom					61.800.000		2.002.233
Total	77.719.790	159.108.998	77.353.371	282.141.153	243.838.347	1.004.634.881	6.288.803

De la anterior tabla, se deduce que el tráfico FM ha permanecido estancado en los periodos de comparación, y que ni siquiera ha presentado crecimientos vegetativos, mientras el tráfico MF ha venido creciendo a tasas interesantes.

En la tabla a continuación, se calculó cuantas veces es el tráfico MF al FM, aquí se ratifica la observación anterior, donde la relación de tráfico ha tenido crecimientos sorprendentes.

	2002 - 2003		2003 - 2004	
	FM	MF	FM	MF
Cambio en los tráficos	-0,5%	77,3%	135,3%	256,1%

	2002	2003	2004
Relacion MF a FM (veces)	2,05	3,65	5,49
Variación		178%	151%

Finalmente, se observa las tasas de crecimiento de usuarios de los dos operadores con mayor participación de mercado (Movistar — Comcel).

	2002	2003	2004
Usuarios Movistar - Comcel	4.596.594	5.756.572	9.110.914
Variación		25%	58%

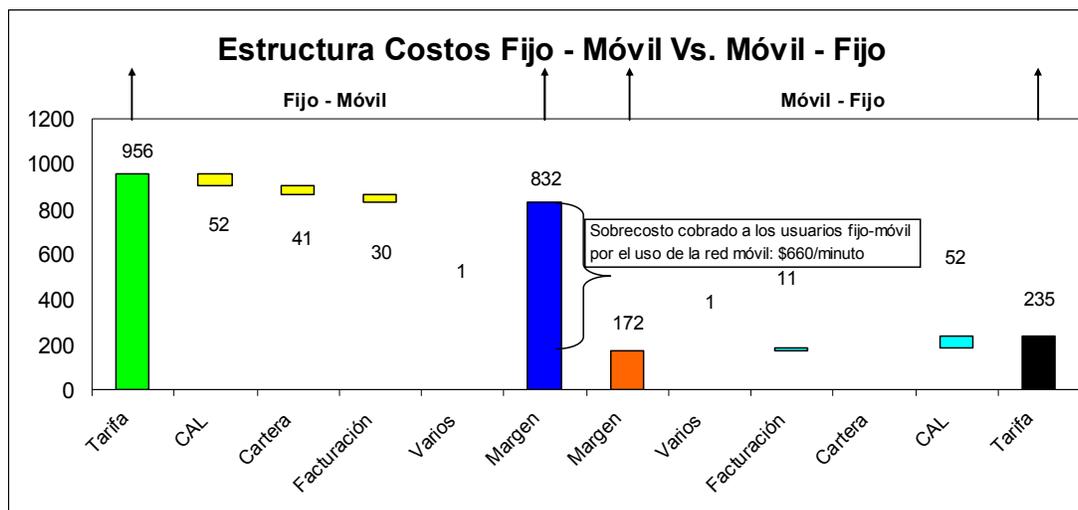
Analizando conjuntamente los resultados de las tres tablas, se observa que a pesar del alto crecimiento de usuarios Comcel y Movistar (25% del 2002 al 2003 y 58% del 2003 al 2004), el único tráfico que tuvo incrementos fue el tráfico MF, mientras que el tráfico FM se mantuvo estático, es decir, se observa un desestímulo total de los usuarios fijos para hacer llamadas hacia los móviles.

De lo anterior podemos concluir, que el mercado móvil cuenta con serias distorsiones, donde dos operadores tienen un claro dominio del mercado, logrando fijar unas rentas cuasi-monopólicas en el segmento FM. El manejo de las tarifas FM les ha servido de instrumento a Movistar y Comcel para socavar la marcación desde las redes fijas, creando una clara asimetría competitiva en los dos mercados. Así mismo estas conductas le han causado un alto costo social al País, en la medida que los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 pagaron de más, solamente en el 2004, 560.700 millones de pesos.

Diferencia en la estructura de costos

Una vez más ratificamos que no existe una diferencia significativa en las estructuras de costos de las llamadas FM y MF que sustenten la alta diferencia en las tarifas de los servicios.

El cuadro siguiente y su explicación se basa en la información presentada a la Superintendencia de Industria y Comercio por parte de [los operadores de TPBCL de Andesco](#) en respuesta a la Resolución 2527 de 2005 de dicho organismo. La mayor parte de los datos aquí presentados corresponden al mes de agosto de 2003.



recaudo, (iii) los costos de cartera y (iv) los costos varios que son los enlaces y arrendamientos y que son iguales en los dos sentidos. De este modo llegamos a un margen de \$832.

En el sector derecho mostramos la tarifa móvil-fijo y en sentido inverso presentamos la tarifa, descontamos el valor de los cargos de acceso local, la facturación y recaudo, los gastos varios que son idénticos a los de las llamadas fijo-móvil, y obtenemos como valor del margen simplemente \$172.

Eliminado: ¶

Eliminado: ¶

Si se contrastan los dos valores es evidente concluir que los costos atribuidos a la cartera y a la facturación y recaudo, que evidentemente son superiores en la llamada fijo-móvil, no justifican la diferencia tan marcada entre tarifas.

Llamadas Fijo - Móvil

La tarifa cobrada fue aquella que los operadores móviles indicaron a los operadores de TPBCL cobrar a los usuarios finales en las respectivas cintas de conciliación: Comcel \$950/minuto y Bellsouth (Movistar) \$967/minuto.

Para cursar una llamada con un usuario de la red fija, el operador móvil le debe pagar un cargo de acceso al operador local por el uso de su red, y dicho valor depende del grupo al que pertenezca el operador local según la Resolución 489 de la CRT; el cargo de acceso en el ejercicio, tuvo un costo promedio de \$52/minuto. Es importante señalar que hoy día los operadores móviles pagan cargos de acceso con algunos operadores en la modalidad de "capacidad", lo cual reduce sustancialmente sus costos de interconexión.

El operador local es quien factura a sus clientes las llamadas que estos últimos hacen desde sus teléfonos fijos hacia terminales móviles. Por este servicio se le cobra al operador móvil un precio por factura independiente del número de llamadas y minutos contenidos en la factura. Para calcular el precio promedio por minuto, los operadores reportantes, determinaron el número de minutos fijo-móvil sujetos a facturación por parte del operador local, el número de facturas emitidas y el precio cobrado por factura. De este modo se obtiene el promedio de minutos por factura, el cual divide el costo por factura para obtener el costo de facturación promedio por minuto, el cual fue de \$24/minuto para Comcel y de \$41/minuto para Bellsouth. Es importante aclarar que en el costo de la facturación se incluyen los servicios de recaudo y atención de quejas y reclamos.

El costo de la cartera se calculó teniendo como base un costo real del dinero del 13%, un periodo de transferencia del dinero por parte del operador local al móvil de 55 días y una pérdida de cartera del 2%. Asumimos solamente un 2% pues los usuarios fijos le han aprendido a marcar en llamadas Fijo-Móvil y son concientes del alto costo de las llamadas por lo cual la decisión de comunicación es mas sopesada. No se incluyen costos de transferencia del dinero del 4x1000, pues legalmente quien está obligado a asumirlo es el girador.

El servicio de interconexión es prestado bajo distintos esquemas, pero en términos generales se requiere de unos espacios físicos para ubicar los equipos que facilitan la conexión de la red fija con la red móvil, y unos enlaces que facilitan el transporte del tráfico entre los nodos de distinta jerarquía de la red local. Estas facilidades permiten cursar tanto el tráfico Fijo-Móvil como el Móvil-fijo, y se paga una suma fija independiente de la cantidad de tráfico cursado. Para este caso los operadores locales tomaron el valor que por estos conceptos fue pagado para la fecha, y para calcular el valor por minuto, se dividió tal monto entre el total del tráfico entrante y saliente cursado en la interconexión. El resultado fue de \$1/minuto para cada uno de los operadores.

Llamadas Móvil - Fijo

Con el ánimo de hacer comparativos los costos de los dos tipos de llamadas, elaboramos el posible caso de costos de la llamada Móvil - Fijo, con las siguientes consideraciones:

La tarifa presentada, es el resultante de la información suministrada trimestralmente por los operadores móviles al Ministerio de Comunicaciones. Esta tarifa es el resultado del total de ingresos dividido por el total de los minutos reportados por los operadores móviles. Este supuesto cobra peso en la medida que los operadores móviles para ese entonces cobraban una tarifa igual por minuto independiente del tipo de red donde terminara la llamada.

El costo por facturación se obtuvo teniendo en cuenta información de mercado sobre el costo de este servicio para los operadores que facturan directamente a sus clientes. Para el 2003, se cobraba alrededor de \$1.375/factura, precio que incluye la impresión de tres hojas, la distribución y el recaudo del dinero. Los operadores móviles solo emiten factura para sus usuarios postpago, que según información del Ministerio de Comunicaciones del primer trimestre de 2004, eran el 32% del total de sus usuarios (promedio ponderado de Comcel y Bellsouth). Así mismo, se tomó la cantidad de usuarios reportada para el tercer trimestre de 2003 y la cantidad de minutos. Al estar los minutos reportados de manera trimestral, se

dividieron entre tres para tener los minutos mensuales. De tal manera, al total de usuarios del trimestre y a los minutos correspondientes para un mes, se les aplicó el factor de 32% (porcentaje de usuarios postpago) y se dividieron entre sí para obtener los minutos promedio por factura. El precio por factura de \$1.375 es dividido por los minutos promedio por factura para obtener el costo de facturación promedio por minuto, el cual fue de \$11/minuto.

Los rubros de arrendamientos, enlaces y otros, tienen el mismo comportamiento por minuto que el tráfico fijo-móvil, al ser estas facilidades compartidas para los dos tipos de tráfico, y así mismo, los cálculos para obtener los promedios por minuto tienen en cuenta los minutos fijo-móvil y móvil-fijo.”

Con lo anterior se comprueba que no existe una verdadera justificación en cuanto a los costos para que los servicios tengan un tratamiento en tarifas tan discriminatorio y nocivo para los usuarios y la industria.

Del cobro adicional por concepto de cargo de transporte.

En relación con la parte resolutive del borrador de resolución y concretamente sobre el artículo 5.8.2. relativo al tope tarifario para las llamadas de fijo a móvil, no es adecuado hacer referencia a cobros adicionales por concepto de cargo de transporte (en el caso de TPBCLE y TMR) como valor adicional al tope establecido en la resolución.

Lo anterior, por cuanto el cargo de acceso y uso tanto de las redes locales como las redes de TPBCLE y TMR, se constituye en un costo para el operador responsable del servicio (como cualquier otro de los costos comprendidos dentro de la llamada fijo a móvil), sea este el operador móvil, como afirma la CRT o el operador fijo, como lo han venido reclamando algunos operadores de telefonía fija. Por lo tanto, no tiene sentido que en el caso particular de las llamadas fijo móvil se discrimine en la factura este o cualquier otro costo.

Lo dispuesto en el artículo 5.8.2, resulta ser una medida discriminatoria con los operadores de estos servicios, y claramente perjudica a los usuarios de las regiones atendidos por estos operadores quienes van a tener unas tarifas más altas que el resto de las ciudades.

Facultades de la CRT

La CRT cuenta con todas las facultades para regular la tarifa fijo-móvil, como se evidencia en el recuento de normas que se realiza a continuación:

- El artículo 15 de la Ley 37 de 1993 estableció que en lo no previsto en esa ley, se aplicarán a las redes y servicios de telefonía móvil celular, lo dispuesto en la Ley 72 de 1989 y el Decreto-Ley 1900 de 1990.
- El decreto ley 1900 de 1990, estableció en el artículo 60 que la Junta Nacional de Tarifas fijará los rangos de las tarifas aplicables a los usuarios de los servicios y determinará el régimen tarifario del sector.
- El artículo 28 del decreto 2167 de 1992, ordenaría la supresión de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, estableciendo que sus funciones en los respectivos sectores serían asumidas por las comisiones reguladoras de energía, telecomunicaciones, y de agua potable y saneamiento básico.
- Además el Decreto 2122 de 1992 (reestructuración del Ministerio de Comunicaciones) estableció, en el artículo 4 numeral 5 que sería función de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones: Fijar las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones. La Comisión podrá establecer el régimen de libertad regulada o libertad vigilada o señalar cuándo hay lugar a que la fijación de las tarifas sea libre.

•A la fecha de suscripción de los contratos de concesión, esto es, al 28 de marzo de 1994, la función de regular las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, le había sido conferida a la CRT y por lo tanto se trata de una condición aplicable a los contratos.

Adicionalmente, en los contratos de concesión para la prestación de servicio de Telefonía Móvil Celular no se estableció que las llamadas estuvieran sometidas al régimen de libertad tarifaria.

•El decreto 1130 de 1999 artículo 37 establece que la CRT ejercerá las funciones conferidas en la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2167 de 1992 y en el numeral 3 señala que es su función expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia; el régimen tarifario; el régimen de interconexión;

• En el numeral 22 le otorga facultades igualmente al organismo regulador para determinar el régimen de tarifas aplicable a las distintas clases de servicios y a cada operador; fijar los parámetros, las fórmulas o las tarifas correspondientes a los servicios y a los operadores sometidos al régimen de tarifa regulada.

Eliminado: ¶

Adicionalmente, en los contratos de concesión para la prestación de servicio de Telefonía Móvil Celular no se estableció que las llamadas estuvieran sometidas al régimen de libertad tarifaria.¶

Eliminado: ;...

Eliminado: "

Al hilo de lo anterior no sobra tener presente que la libertad tarifaria de los operadores celulares no es absoluta, por las siguientes razones:

- En los términos del numeral 1.1.1.2. de la Sección III de los Pliegos de Condiciones para la Licitación de la Concesión de telefonía móvil celular, que limita la libertad de tarifas a los criterios tarifarios establecidos en el Reglamento y a las condiciones fijadas por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.
- En la medida en que dicha libertad está supeditada a que no se viole el principio de libre y leal competencia en el sector y se brinden opciones indiscriminadamente a los usuarios.²

Por lo anterior, aún en un régimen de libertad de tarifas celulares y teniendo en cuenta la distorsión que se ha generado para la remuneración del tráfico Fijo - Móvil - Fijo, el regulador tiene competencia para su intervención en defensa del principio de libre y leal competencia en el sector.

Finalmente cabe anotar que vemos en este proyecto de regulación, la posibilidad de empezar a nivelar toda la suerte de disposiciones asimétricas establecidas desde el mismo gobierno a favor de la telefonía móvil celular, en muchos casos en perjuicio de los demás actores del sector.

Por tanto, es imprescindible que como en este caso, la CRT adopte los correctivos del caso para corregir las distorsiones que han generado los operadores del servicio de Telefonía Móvil Celular.

Es por ello que solicitamos que la tarifa sea solamente regulada a los dos operadores con mayor posición de mercado (Comcel y Movistar), una vez que estos son quienes como lo hemos señalado, han mantenido las tarifas altas en perjuicio de los usuarios y de la competencia en general.

Estos son los comentarios que **TELECOM, ETB, ORBITEL y EPM Bogotá** tienen frente al proyecto de resolución que nos ocupa, los cuales esperamos sean de buen recibo por parte de la CRT.

Cordialmente,

² Sobre el particular puede observarse la respuesta otorgada por el Ministerio de Comunicaciones a Celumóvil a propósito de la solicitud enviada por dicho proponente el 8 de noviembre de 1993, numeral 1.1.1.1., en la cual además se diferencia el régimen de tarifas de interconexión del de tarifas a los usuarios.

GUSTAVO GALVISHERNANDEZ
Presidente

Bibliografía

Baldwin R, Cave M (1999). Understanding regulation: Theory, Strategy, and Practice. Oxford University Press

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (Marzo-2005). Análisis del mercado de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil

Mitchell Bridger & Srinagesh P (2003) Economic analysis of Fixed to Mobile call termination charges.