

Julio 29 de 2005

01232336

Doctor
GABRIEL ADOLFO JURADO PARRA
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Telecomunicaciones – CRT
Carrera 13 No. 28-01 – Piso 9
Fax No.3277001
Bogotá

ASUNTO: Comentarios al Proyecto de Resolución "Por medio de la cual se modifica el Título V y el Título VII de la Resolución 087 de 1997"

Apreciado doctor Jurado:

En respuesta a la convocatoria hecha por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones a los usuarios, operadores y demás agentes del sector, de elevar sus comentarios a la propuesta regulatoria para las tarifas correspondientes a las llamadas originadas en la red fija y terminadas en las redes de telefonía móvil y que adicionalmente contempla medidas de protección a los usuarios que les permitan tener un mejor conocimiento de las tarifas que pagan por la comunicación fijo a móvil, nos permitimos, mediante la presente, manifestarle la posición de Las Empresas Públicas de Medellín E.S.P. sobre el particular.

Nuevamente nos corresponde resaltar el excelente trabajo adelantado por el organismo regulador de las telecomunicaciones en Colombia alrededor de la temática de la tarifas para las comunicaciones Fijo-Móvil¹, porque a través de los documentos desarrollados² en los cuales analiza el mercado y establece los lineamientos para la regulación del tema, la CRT demuestra su decisión de actuar desde el rol que como regulador le corresponde, esto es, propendiendo por incentivar la competencia cuando ésta no existe, o para simularla en presencia de comportamientos monopolísticos o de abuso de posición dominante, aunado ello con el propósito de proteger a los usuarios.

¹ En adelante Fijo-Móvil → FM

² "Análisis de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil" – Marzo 2005 y "Lineamientos para la regulación de las llamadas de la red fija a las redes móviles" – Julio de 2005

Hoja 2

No obstante, sí como lo hemos dicho, es loable la labor de la Comisión en el trabajo de análisis y definición lineamientos, el producido final de ese trabajo: el proyecto de resolución, en la forma propuesta, puede no llegar a materializar de manera efectiva el excelente desarrollo que lo soporta; entre otros, por los argumentos que seguidamente expondremos.

1. El proyecto de resolución no subsana las actuales distorsiones del mercado FM

Reconocemos que la regulación propuesta constituye un primer paso que, muy seguramente, beneficiará a los usuarios de llamadas FM, al colocar las tarifas en unos niveles más accesibles, no obstante, encontramos que este proyecto es insuficiente en el propósito de eliminar las marcadas distorsiones que, de manera ampliamente probada en los documentos de la CRT de Marzo y Junio de 2005, existen en el mercado relevante que determinan este tipo de comunicaciones, por cuanto en ningún momento se garantiza la competencia entre los diferentes agentes del mercado, ni tampoco asegura que las tarifas se comportarán como si se estuviera en un mercado competido.

Teniendo en cuenta la alta concentración de mercado que existe en la telefonía móvil en Colombia, evidenciada en la propia argumentación de la CRT³, el mecanismo de regulación propuesto en el proyecto de resolución para la tarifa FM resulta ser insuficiente y puede favorecer la existencia de incentivos para mantener acuerdos colusorios entre los operadores que detentan ese nivel de concentración.

Los hechos han demostrado, y así lo plantea la misma CRT, que en Colombia las tarifas de las llamadas FM se han constituido en un mecanismo de desestímulo al uso del teléfono fijo⁴. Asimismo, otros argumentos expuestos por la CRT en sus documentos, señalan que "La entrada de competencia en los servicios móviles no generó ninguna respuesta en las tarifas FM por parte de los operadores establecidos de redes móviles"⁵, y que "...En Colombia se

³ "...Es difícil de esperar que este índice [HHI] alcance los niveles de concentración asociados a niveles muy altos de competencia (inferiores a 0.30) aún con la entrada de un nuevo operador". CRT. Marzo 2005. Análisis de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil.

⁴ "...Los incrementos relativos al valor de la llamada FM son sin lugar a dudas un mecanismo de desestímulo al uso del teléfono fijo". CRT. Marzo 2005. Análisis de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil.

⁵ CRT. Junio 2005. "Lineamientos para la regulación de las llamadas de la red fija a las redes móviles". página 2.

presentan las condiciones para que no exista ningún incentivo para competir a través de las tarifas FM, y por lo tanto, éstas siempre tenderán a encontrarse por encima de los costos, como un mecanismo de desestímulo al uso del fijo.”⁶

Estas condiciones, que han generado una altísima distorsión en el tráfico fijo móvil, en ningún momento se verán corregidas en virtud de la regulación propuesta, ya que ésta no introduce ningún elemento competitivo en el mercado fijo móvil; por el contrario, éste continúa siendo de carácter monopolístico para los operadores móviles que ostentan una alta concentración del mercado. Es de prever entonces, que una vez expedida la regulación, los operadores móviles que poseen una alta concentración del mercado se ceñirán de manera estricta al tope tarifario máximo, lo cual, como ya lo expresamos, no le significará una competencia directa sobre sus mercados móvil – móvil y móvil – fijo, ya que las tarifas en dichos mercados son, por lo general, muy inferiores a las contenidas en la resolución bajo estudio.

El sector se verá entonces destinado a repetir la misma situación experimentada durante tantos años por los operadores fijos, quienes se han visto imposibilitados para competir, en igualdad de condiciones, con los operadores móviles cuando estos concentran un alto porcentaje del mercado móvil y ejercen su conducta monopolística en el mismo. Sólo que esta vez, la tarifa será señalada por la CRT y no por los propios operadores móviles. Por lo tanto, el precio no estará sujeto a las leyes del mercado, ni se verá afectado por la presión competitiva de los demás operadores. Si bien ese precio no estará en los irracionales niveles en que los han mantenido los operadores móviles que poseen una alta concentración del mercado hasta el momento, con toda seguridad se encontrará muy por encima de la tarifa de su competencia directa, la del servicio móvil-móvil, oportunidad que con toda certeza, seguirá siendo capitalizada por los operadores móviles con posición monopolística.

Desde la perspectiva de la formación de precios, la intervención del regulador en las tarifas FM mediante el mecanismo propuesto en el proyecto de Resolución, no cambiará mayormente en el hecho de que la tarifa FM que cobra un operador por terminar llamadas en su red no es (ni lo será con la resolución propuesta), una señal para el usuario móvil de dicha red que lo motive al cambio de operador, ni tampoco una señal para el usuario que inicia una comunicación FM que lo incentive a comparar las tarifas que cobran los otros operadores móviles para la terminación de llamadas en sus redes,

⁶ CRT. Junio 2005. “Lineamientos para la regulación de las llamadas de la red fija a las redes móviles”. página 11

Hoja 4

máxime cuando, como lo hemos dicho, los operadores móviles que poseen una alta concentración del mercado se ceñirá de manera estricta al tope tarifario máximo.

Por todo lo anterior, con la expedición de una resolución en los términos propuestos, el mercado relevante para las llamadas FM continuará siendo la terminación de comunicaciones en cada red móvil existente en el territorio nacional, con la consecuente perpetuación del poder monopólico que cada operador tiene sobre estas llamadas cuando detenta una alta concentración del mercado.

2. El proyecto de resolución continúa desmejorando la situación de los operadores fijos y desfavorece otras iniciativas de la agenda regulatoria

En la actualidad en Colombia se evidencia un crecimiento explosivo de la telefonía móvil por encima de los promedios de la región, lo que agudiza aún más para el país el proceso global de sustitución del fijo por el móvil. Indefectiblemente esta situación conducirá a que el subsidio que la telefonía móvil recibe de la telefonía fija, cuando se tienen altas tarifas para las comunicaciones FM⁷, no compensará los costos de la desaceleración del crecimiento de la telefonía fija, lo cual a su vez conllevará a una sustitución aún más temprana de las redes de los operadores de TPBCL y a un desincentivo adicional para el crecimiento de éstas infraestructuras que son necesarias para el desarrollo de los servicios de Banda Ancha, tema prioritario dentro de la Agenda Regulatoria del país.

Adicionalmente, el fraude y el arbitraje incentivados por las altas tarifas FM son otro tipo de distorsiones al mercado que van en detrimento de las telefónicas locales y de los propios operadores móviles⁸.

Hoja 5

⁷ "...El mecanismo de subsidio descrito por Mitchell es el siguiente: **“los operadores cobran altos cargos de terminación, el beneficio de ello se pasa a los usuarios móviles en menores tarifas y cargos de terminación y estos retornan este beneficio al usuario fijo, al ahorrarle parte de los gastos en que iba a incurrir llamando a un móvil”**. Mitchell, (2003)”. CRT. Marzo 2005. Análisis de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil. Página 20.

⁸ "...Dado lo anterior, es de esperar, que existan incentivos para la comercialización informal de llamadas a móviles, las cuales según artículos de prensa, se estiman elevadas, ya que se han desactivado al año 2004 más de 50.000 terminales por este motivo. CRT. Marzo 2005. Análisis de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil. Página 31.

3. El tope tarifario para las llamadas FM planteado en el Proyecto de Resolución no tiene en cuenta señales reales del mercado ni la estructura de costos de una comunicación FM

Contrario a algunas afirmaciones en el sentido de que la tarifa FM pueda mantenerse alta en virtud a lo inelástico que resulta ser el comportamiento del consumidor frente a la variación de dicha tarifa, en Colombia existe ya una comprobación real y material de la elasticidad que tiene el consumo frente a una disminución de la tarifa para las llamadas FM; ello puede verificarse en la progresiva y positiva reacción del tráfico FM entre algunas redes TPBCL y la red del operador PCS, donde se han celebrado acuerdos comerciales que permiten disminuir la tarifa FM fijada por el operador PCS.

Vale anotar aquí que la tarifa promedio aplicada para las comunicaciones FM en el marco de dichos acuerdos, refleja un mejor acercamiento a la estructura de costos del tráfico FM, que el que se plantea en el documento de lineamientos para la regulación de las llamadas de la red fija a las redes móviles, teniendo en cuenta que, como lo ha afirmado la propia CRT, "*...Los elementos de infraestructura utilizados en una comunicación MF no difieren en mayor medida de los empleados en una comunicación FM.*"⁹ y que "...los costos de uso de las redes móviles pueden estar sujetos a verificaciones futuras,..."¹⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior, no consideramos apropiado que en la sustentación de la metodología tarifaria para aproximar el costo de una llamada FM, se tome como referente "provisional"¹¹ el valor de los cargos de terminación para las llamadas de larga distancia internacional entrantes (LDIE) como parámetro de acercamiento a la eficiencia comparativa para las tarifas FM. Es claro que la regulación no puede emplearse como un mecanismo de prueba y error y por ello consideramos más apropiado acudir de una vez un instrumento que entregue un resultado concreto y certero en la determinación de la estructura de costos para las comunicaciones FM, que considere todas las particularidades de la industria, máxime si la determinación inapropiada de una

Hoja 6

⁹ CRT. Marzo 2005. Análisis de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil. página 18

¹⁰ CRT. Junio 2005. "Lineamientos para la regulación de las llamadas de la red fija a las redes móviles". página 15

¹¹ "...es factible que el valor definido en la normatividad actual sea utilizado **en principio** para definir los costos de una tarifa FM ya que existe total certeza que este cubre los costos de uso de la red móvil." (NFT). CRT. Junio 2005. "Lineamientos para la regulación de las llamadas de la red fija a las redes móviles". página 15

tarifa FM, con márgenes elevados, conlleva costos sociales altos desde un enfoque distributivo.

El instrumento que se emplee para la determinación de la estructura de costos para las comunicaciones FM de forma concreta y certera deberá también ser ágil en sus resultados, ya que emplear un tiempo exagerado en esta labor no se compadece con la urgencia de regular este asunto, que ha demostrado ser una práctica restrictiva de la sana competencia en el mercado de las comunicaciones.

4. El plazo máximo de implementación propuesto en el proyecto de regulación no se compadece con la logística de que dispone la industria

Como ya lo hemos planteado a lo largo de este escrito, encontramos que el proyecto de resolución puesto a consideración es insuficiente en el propósito de eliminar las marcadas distorsiones que la tarifa FM genera en el mercado. Pero aún hay más, si el mecanismo de intervención regulatoria planteado en el proyecto ha de ponerse en práctica, observamos que el plazo previsto para ello no guarda coherencia con las posibilidades logísticas de que dispone la industria móvil. Los Sistemas de Soporte a la Operación (OSS) de que disponen los operadores móviles, así como las prácticas de mercadeo que evidencian respecto de la dinámica con que les es posible implementar cambios en sus planes tarifarios, permiten concluir que no existen limitantes tecnológicos o logísticos que les impidan la adopción de manera inmediata de una disminución de la tarifa para las llamadas FM dentro del tope que les imponga la Resolución que sobre el particular expida la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. De acuerdo con lo anterior no encontramos justificable que se fije un plazo máximo para la implementación de lo que disponga la Resolución respectiva. Su aplicación, en caso de adoptarse, debería ser inmediata, es decir a partir de la publicación de la Resolución en el diario oficial.

5. Insistencia en el empleo por parte de la CRT del instrumento directo de intervención consistente en la regulación del cargo de terminación

Por todos los motivos que hemos expuesto en los acápite previos, nos permitimos insistir con todo respeto ante la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en nuestro planteamiento inicial¹², para que los
Hoja 7

¹² “Fijar los cargos de terminación en las Redes Móviles mediante un procedimiento ágil”. Comunicación del 28 de Abril de 2005 enviada a la CRT por ORBITEL, EDATEL, ETP, EPM BOGOTÁ Y EE.PP.M., con el asunto: “Análisis del mercado de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil”.

operadores de TPBC cursen y terminen en las redes móviles, las llamadas que originen sus usuarios con destino a estas últimas. Bajo este esquema se lograría una verdadera competencia entre operadores, al ser el operador de TPBC quien determine las tarifas de las llamadas FM, con posibilidades de promociones especiales y paquetes tarifarios de servicios de telecomunicaciones, lo cual traería grandes beneficios para los usuarios.

No obstante nuestra insistencia en el empleo por parte de la CRT del instrumento directo de intervención consistente en la regulación del cargo de terminación para las comunicaciones FM, somos concientes de las circunstancias que rodean la toma de una decisión en tal sentido, debido a que, como atinadamente lo advirtió la Comisión: *"...cualquier intervención que se pretenda, debe analizar tanto las facultades provistas a la administración para tomar medidas relacionadas con los servicios públicos, así como, los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que regulan tanto el servicio, como su prestación, debiendo respetar los derechos que gozan los concesionarios, los usuarios y todos aquellos agentes sobre los cuales recaigan los efectos de las medidas que sean adoptadas"*¹³. Es por ello que instamos a la CRT para que motive ante los organismos rectores del sector, según sea la competencia que corresponda, las acciones y modificaciones requeridas que permitan la implementación del instrumento de intervención regulatoria directa en el que hemos insistido y que consideramos como el más efectivo para remover las distorsiones del mercado FM, que hasta la saciedad se ha demostrado que prevalecen.

Entendiendo que los operadores móviles, principalmente aquellos con poder significativo de mercado, puedan argumentar razones tales como las características originales de la concesión de la licencia y el costo pagado por la misma y/o rompimiento del equilibrio contractual de la concesión, para resistirse a una regulación de fondo en el tema del tráfico FM, ello no deberá constituirse en un factor que haga imposible considerar el esquema de regulación directa más efectivo, es decir el de cargos de terminación para las llamadas FM. Y afirmamos esto, porque el esquema regulatorio sugerido puede llegar a conciliar apropiadamente los intereses de todas las partes si se construye teniendo en cuenta las particularidades de cada operador móvil; es decir, que los cargos de terminación en redes móviles pueden establecerse en función de los costos particulares de cada operador móvil que participa del

Hoja 8

¹³ Respuesta a comentarios al Documento "Análisis del mercado de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil". CRT. Junio 29 de 2005

mercado involucrando aspectos tales como: i) la eficiencia de la red, ii) el nivel de cobertura, iii) el número de usuarios, iv) el costo de la licencia, v) un factor por externalidades que considere el eventual efecto generado por el cambio de esquema de responsabilidad del servicio, en términos de suscripciones esperadas al servicio y/o penetración proyectada, entre otras variables¹⁴.

Como conclusión decimos que, nada más acertado que el planteamiento que hace la propia CRT cuando plantea que: *"...Es necesario intervenir el mercado con el fin de garantizar, por el lado de la oferta una competencia en condiciones de igualdad entre fijos y móviles toda vez que la tarifa FM es un dispositivo poderoso para desincentivar el uso del fijo y desviar la clientela."*; no obstante consideramos que la forma de intervención que se plantea en el Proyecto de Resolución puesto a consideración no corrige de fondo el hecho de que ese "dispositivo poderoso", la tarifa FM, se siga utilizando con las consecuencias nocivas para la industria y hoy abiertamente reconocidas y suficientemente demostradas: *el desincentivo del uso del fijo y el desvío de la clientela.*

Cordialmente,

RODRIGO IGNACIO FERREIRA LONDOÑO
Subgerente Planeación Telecomunicaciones

¹⁴ Vale anotar aquí que de acuerdo con el documento de la CRT: Análisis del mercado de las comunicaciones originadas en la red fija y terminadas en la red móvil, *"...en los países donde se ha regulado el cargo no se ha generado un retroceso en el crecimiento de la penetración, ni un incremento en las tarifas MM."*