

Medellín,

Doctor
LORENZO VILLEGAS CARRASQUILLA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES - CRT
Carrera 13 # 28 - 01, Piso 8°
Bogotá D. C.

Ref.- Proyecto de Resolución por medio de la cual se expiden las reglas sobre cargos de acceso y uso a redes fijas y móviles y se dictan otras disposiciones.

Luego de un largo período de estudio, la CRT ha presentado a consideración del sector una propuesta regulatoria para establecer reglas sobre cargos de acceso, en la que deben resaltarse positivamente los criterios y objetivos que la CRT - como toda entidad regulatoria -busca garantizar, cuales son *“la promoción de la competencia, un uso eficiente de las redes, el ánimo de los operadores a invertir minimizando costos, el beneficio del consumidor y, a su vez, la viabilidad de las empresas establecidas con el objetivo de maximizar el bienestar social”*¹.

Sorprende sin embargo, que aunque el proyecto alude a la expedición de las reglas sobre cargos de acceso y uso, luego de los juiciosos y largos estudios de costos efectuados sobre los diferentes servicios (fijos, locales y locales extendidos, y móviles), no se haya pensado en introducir ajustes al régimen de interconexión, que sin contravenir los objetivos planteados reflejen la realidad de las diferentes regiones y mercados en nuestro medio, con la única excepción de la nueva regla con que se pretende introducir un costo adicional en las interconexiones del tipo local - local para pagar cargos de acceso por el desbalance del tráfico que se cursa entre los operadores involucrados.

En efecto, en nuestro criterio, las medidas que contiene el proyecto regulatorio se limitan a la reducción de los precios máximos a pagar por el acceso y uso de redes, que en el período comprendido entre 2008 y 2010 alcanzarán los valores objetivos establecidos, dejando el esquema en las mismas condiciones actuales y sin mostrar reflexiones especiales relacionadas con las particularidades de ciertas redes y mercados, como es el caso de los servicios de telecomunicaciones fijas locales extendidas, así como tampoco posibilidades de incorporar opciones de negociación

¹ CRT. Propuesta Regulatoria para la fijación de cargos de acceso a redes fijas y móviles en Colombia. Septiembre de 2007

entre operadores, diferentes a las establecidas, tales como Ofertas Mayoristas, Precios pactados por Volúmenes, entre otras.

Creemos necesario, en todo caso, llamar la atención y presentar nuestras consideraciones sobre algunos aspectos específicos contenidos en el proyecto de regulación y mostrar los impactos que las medidas propuestas ocasionarían en las finanzas de la Empresa, que dan sustento objetivo a nuestras apreciaciones.

ESTUDIO DE COSTOS DE TPBCLE

EL Pliego de condiciones del estudio de la TPBCLE que formó parte integral del contrato que ejecutó el Consorcio Temporal Consultoría Colombiana - AINCOL, incluyó en el Literal a) y b) del Numeral 2.2 Objetivos Específicos, los siguientes:

- a) *"Tipificar las estructuras de red óptimas para la prestación del servicio de TPBCLE, estableciendo las diferentes características, elementos de red, etc., que identifican cada una de ellas, y de acuerdo con las topologías de red existentes en Colombia. Esta tipificación incluirá una investigación sobre la configuración técnica y los aspectos económicos (como mínimo costos y tarifas) de redes similares a las de TPBCLE en al menos tres países desarrollados y tres países en vías de desarrollo.*
- b) *Realizar un estudio y análisis del mercado de TPBCLE, así como de la estructura de costos para la prestación del servicio de TPBCLE, que permitan definir los elementos esenciales para el desarrollo de un modelo técnico y económico". ... (Subrayas fuera de texto)*

Del mismo modo, el numeral 2.3 Alcance Temático, desarrolló los siguientes aspectos para el logro del objetivo específico b) antes citado:

- o *"El consultor deberá estudiar y analizar la metodología tarifaria que actualmente se aplica en dichos mercados, y el comportamiento actual del mercado de TPBCLE con base en cantidades demandadas, niveles de calidad, precios, tarifas, servicios sustitutos, entre otros.*
- o *Con base en dicho análisis se deberá recomendar y definir la estructura tarifaria óptima para el servicio de TPBCLE en Colombia.*
- o *Efectuar recomendaciones regulatorias a la CRT relativas a los topes para los cargos de acceso y las tarifas a los usuarios teniendo en cuenta la dinámica de mercado de TPBCLE y la importancia que éste representa para el sector de las telecomunicaciones en nuestro país." (El subrayado es nuestro.)*

Ni el benchmark internacional a que se refiere el literal a), ni el estudio y análisis del mercado de TPBCLE citado en el literal b), con los puntos particulares que allí se subrayan, han sido publicados y tampoco considerados por la CRT en la Propuesta Regulatoria para la Fijación de Cargos de Acceso, como tampoco para la expedición

del Régimen Tarifario del servicio de TPBCLE, de forma que se reconozcan las realidades de estos mercados y su importancia en el sector de las telecomunicaciones en el país.

DEL TRASLADO DE BENEFICIOS A LOS USUARIOS

Las medidas del proyecto regulatorio buscan la maximización del bienestar social, entendido éste como la suma del bienestar de los consumidores y el de las empresas productoras. La maximización del bienestar de las empresas se mide a través de la maximización de sus beneficios financieros, sujetos éstos a las restricciones que les impongan los costos de prestación de los servicios.

En este sentido, las normas legales y regulatorias, en lo relativo a los servicios domiciliarios, han entendido este principio como la viabilización de las empresas establecidas conforme a unos costos eficientes y una rentabilidad razonable², para lo que la CRT ha dispuesto modelos particulares que permiten calcular los costos eficientes de prestación de los diferentes servicios (fijos y móviles) en los que se han incorporado las tasas de rentabilidad que estima razonables. El servicio de interconexión es parte importante de los costos en que incurren las diversas redes y empresas de telecomunicaciones y, por ende, son elemento infaltable en la búsqueda de la eficiencia productiva general del sector.

Así las cosas, se estiman claras y precisas las herramientas de la Comisión para lograr la eficiencia productiva, mediante la regulación de los precios de este servicio intermedio (cargos de acceso y uso y cargos de transporte) a través de topes máximos, con una definida tendencia a la baja durante el período considerado para su ajuste a niveles internacionales.

No es clara, por el contrario, la estrategia en lo que se refiere a los precios de finales para lograr que esta disminución de costos se traslade a los consumidores con el propósito de maximizar su bienestar, el cual se concretará en cada usuario en particular, mediante el ejercicio de sus elecciones libres y racionales, y estará representado por las mejoras de precios de los servicios o el aumento de las cantidades consumidas.

En lo referente a este punto, la CRT deja al arbitrio de las empresas el traslado de los beneficios o eficiencias que genera la disminución de los cargos de interconexión, sin tener en consideración que los precios finales de los servicios que prestan las diferentes empresas están en regímenes tarifarios dispares, lo cual, a pesar que concurren en los mismos mercados, las enfrenta a condiciones desiguales de competencia e incide, de nuevo, en las asimetrías existentes entre unas y otras, generando posibilidades de arbitraje, por parte de unas en detrimento de las otras.

² Principio de Suficiencia Financiera

De esta forma, el proyecto regulatorio no ha dispuesto un mecanismo obligatorio que permita garantizar y asegurar que **todas** las empresas trasladen a los usuarios de manera generalizada, la disminución de costos logrados con la reducción de los cargos de interconexión. Tan sólo se anuncia la posibilidad que tiene la CRT de solicitar información sin establecer el tipo, frecuencia, oportunidad de entrega y demás condiciones que deberían cumplirse en dado caso, así como tampoco las consecuencias que podrían acarrear los comportamientos anticompetitivos en este sentido.

Empresas como EDATEL, que manejan operaciones locales extendidas especialmente costosas y son tanto receptoras como pagadoras de cargos de acceso, están conminadas a efectuar el traslado de los menores costos para hacer más atractivas sus ofertas comerciales frente a las que presentan las empresas móviles, si desean competir eficazmente y permanecer en el mercado.

No obstante, el esquema como está diseñado actualmente, no puede evitar que las empresas móviles absorban la totalidad de las rentas y beneficios que generen los menores costos que paguen por el acceso y uso a las redes fijas, para beneficiar únicamente a los abonados de su red móvil, sin efectuar traslado alguno de beneficios a los usuarios de sus servicios Fijo-Móvil o Móvil Fijo y acentuar con ello, el fenómeno de sustitución, lo que profundizaría la amenaza sobre la Empresa, en lo relativo a su viabilidad y permanencia.

CARGOS DE ACCESO ENTRE LOCALES

La medida relacionada con la obligación de remunerar los desbalances de tráfico que se presenten en las interconexiones local - local existentes, encarece los costos de prestación de los servicios y genera ineficiencia productiva en contra de los objetivos que busca concretar la CRT.

Es un hecho que los desbalances de tráfico que se presentan en una interconexión entre iguales, se desprenden de las condiciones de las ofertas comerciales que las empresas que participan de la interconexión ofrecen a sus clientes finales, tales como Consumo Local Ilimitado y Planes con bolsas de Minutos, los cuales promueven en los usuarios de las empresas que los ofrecen, el incremento de sus tráficos o consumos para extraer el máximo beneficio del plan contratado. Con el tiempo, cuando la otra empresa al sentirse “vulnerada” diseña propuestas comerciales similares, éstas provocan el mismo comportamiento en su clientela, la situación se revierte y los tráficos llegan al equilibrio o se ubican en un punto muy cercano a éste.

Creemos, por consiguiente, que esta norma busca remediar una situación que puede ser corregida, a través de comportamientos adecuados de las empresas en el mercado, sin tener que incidir en los costos de prestación de los servicios, ni generar costos adicionales de transacción al obligar a la renegociación de las interconexiones

afectadas. Adicionalmente, ésta se percibe como una medida temporal que beneficiaría sólo a las empresas que no presentan amplia diversidad de sus ofertas comerciales.

De otra parte es necesario tener presente que en las interconexiones locales, el operador entrante es el pagador de costos de interconexión, es decir, proporciona todos los enlaces necesarios desde su nodo local hasta el DDF del nodo local del otro operador, donde por estos enlaces se cursan llamadas de ambos operadores. No resulta claro que además se deba pagar un cargo de acceso local por el desbalance que resulte de este tráfico, cuyo costo ya se asumió.

Así mismo, frente a la propuesta de la CRT, que el cargo de acceso entre redes locales sea acordado por ambos operadores, se señala que la tarifa será siempre la más alta fijada por la regulación, ya que el receptor sería finalmente quien define, por vía del desacuerdo, cómo se pagaría el desbalance. A lo anterior se agregaría, el efecto adverso, que tienen sobre las tarifas de los servicios a los usuarios, los mayores costos que ocasione esta medida.

LOS COSTOS DE INTERCONEXIÓN

No se pronuncia la CRT, en el Proyecto de Resolución, en lo relativo a la compartición de los costos de interconexión por parte de los operadores interconectantes, cuando la responsabilidad del servicio corresponde a las dos partes que intervienen en una interconexión, como es el caso en los servicios de telecomunicaciones fijas locales y locales extendidas.

Como se acostumbra en nuestro medio, inicialmente el operador entrante solicita la interconexión y, por regla general, asume los costos de llegada al punto de interconexión establecido por el interconectante, independientemente de la condición de operador responsable del servicio. Luego, y tal como lo ha aclarado la CRT en algunos pronunciamientos³, en algún momento según los acuerdos que se alcancen entre las partes, el operador deja de ser solicitante y los costos **deben** compartirse.

Generalmente, los operadores establecidos utilizan los enlaces que ha dispuesto el operador entrante, para entregar las llamadas que se originan en sus redes sin remunerar el uso de los mismos, dado que el actual esquema de cargos de acceso, sólo permite remunerar los costos de uso de red a partir del DDF hacia dentro de la red que recibe el tráfico.

Sin embargo, la propuesta regulatoria no considera estos casos, a pesar que la interconexión beneficia a los usuarios de ambas redes. Ello, permite seguir subvaluando los costos para la prestación de los servicios de algunos operadores en

³ CRT. Resoluciones 1339 de 2005 y 1687 de 2007

detrimento de otros, con lo que se desequilibran las condiciones de competencia, en contra de las finalidades perseguidas de promoción de la competencia, uso eficiente de las redes y estímulo a la inversión.

LOS SERVICIOS DE LAS REDES LOCALES EXTENDIDAS

Se debe enfatizar en este punto, que la maximización del beneficio social mencionado en la propuesta regulatoria comporta - como ya se comentó - la maximización del beneficio de las empresas existentes buscando su suficiencia financiera y garantizando su permanencia en el mercado, lo que incluye a las empresas de telecomunicaciones locales extendidas.

Las empresas - como es sabido - ofrecen a sus abonados los servicios de comunicación, no sólo entre clientes de la misma red sino también con clientes de otras redes, dando origen a las tarifas a usuarios finales en los primeros y los cargos de interconexión, en los segundos. Como es de suponer y dado el diseño de los esquemas tarifario y de interconexión vigentes en nuestro país, los dos tipos de ingresos son de fundamental importancia para las diferentes empresas y juegan papel preponderante en sus finanzas.

En consecuencia, debe guardar estrecha e íntima coherencia uno con otro componente dentro del marco regulatorio de los diferentes servicios, con el propósito de reconocer todos sus costos, garantizar la viabilidad de dichas empresas y no generar asimetrías que atenten contra las empresas prestadoras de los mismos.

En cuanto a los servicios de telecomunicaciones fijos, se debe acotar que desde tiempo atrás se inició el estudio del Régimen Tarifario de los servicios a los abonados de las redes locales⁴ y locales extendidas; no obstante, las medidas particulares para los últimos servicios fueron aplazadas⁵ hasta cuando el estudio de TPBCLE correspondiente - que incluía un análisis comparado con otras redes similares y recomendaciones sobre la estructura tarifaria eficiente - entregara información relevante y conclusiones sobre la tipificación de estas redes, sus costos, los servicios que prestan y las particularidades de los mercados que atienden.

Hoy, ya culminado el estudio, es preocupante para EDATEL como empresa de TPBCLE, observar cómo la Comisión emprende una nueva definición general de los valores de cargos de interconexión, sin establecer un especial tratamiento para las redes locales extendidas que tenga en cuenta las conclusiones y recomendaciones entregadas por el estudio atrás aludido, del que parece tan sólo haber tomado lo relativo a valores.

De esta forma, las autoridades del sector (MINISTERIO DE COMUNICACIONES y CRT) dejan de lado, la posibilidad de efectuar un cambio estructural en las señales de

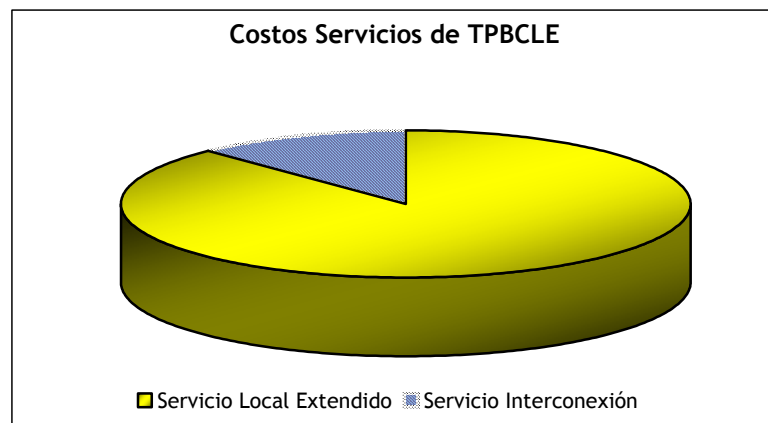
⁴ Definido mediante Resolución CRT - 1250 de 2005.

⁵ Parágrafo, artículo 5.5.2 de la Resolución CRT - 1250 de 2005.

precios finales e intermedios, que permita revertir la característica regresiva del sistema de prestación de servicios de telecomunicaciones en Colombia, el cual favorece a los usuarios urbanos y lesiona a los usuarios rurales, tradicionalmente servidos por las redes de telecomunicaciones locales extendidas, lo que a la postre puede llevar a las empresas de TPBCLE a situaciones que amenacen seriamente su permanencia. Para ilustrar gráficamente la situación de EDATEL en específico, hemos de decir que la recuperación de sus costos se hace a través de dos tipos de ingresos:

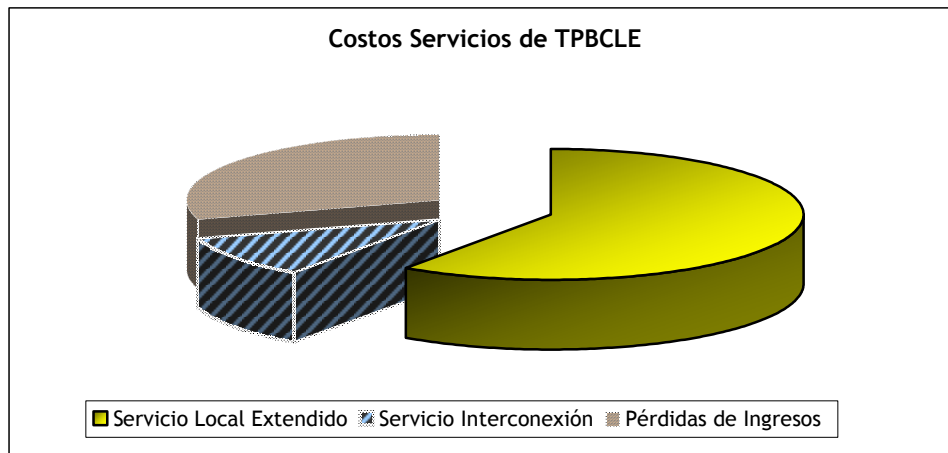
- i) Los que generan los pagos provenientes de los usuarios conectados a su red de TPBCLE; y,
- ii) Aquellos generados por los servicios de interconexión pagados por las empresas con que se encuentra interconectada la Empresa.

En la gráfica, el primer tipo de ingresos se identifica con el color amarillo y el segundo con el color azul a rayas.



Hoy día, EDATEL, seriamente afectada por la sustitución de sus servicios por parte de los servicios móviles, ha visto reducido sus ingresos del primer tipo (color amarillo). Para contrarrestar dicha amenaza, ha diseñado múltiples ofertas comerciales que incluyen Planes de Consumo Ilimitado, Planes con Bolsas de Minutos, Plan Tarifario Básico que incluye un cargo básico consumible, Cuenta Controlada, Paquetes Dúos y Tríos en algunas regiones, sin lograr estimular el tráfico y la demanda de sus servicios en forma determinante.

A pesar de lo anterior, los ingresos han venido reduciéndose continuamente (color caramelo "corrugado" en la gráfica).



Por su parte, la propuesta regulatoria de la CRT en lo que a Cargos de Acceso se refiere, afectaría sus ingresos del segundo tipo debido a que en las finanzas de EDATEL, empresa pagadora y receptora de cargos de interconexión (acceso y transporte), se presentaría no sólo reducción de los ingresos provenientes de estos conceptos sino que a la vez, se percibiría un aumento en los costos que tendría que pagar por el desbalance del tráfico en las interconexiones con operadores de servicios de TPBCL.

Como se puede inferir, todo desbalance que se ocasione en uno de los dos componentes de ingresos, pone en graves dificultades la permanencia de la Empresa, y mucho más si se afectan de forma considerable las dos fuentes de ingresos principales. Si a la reducción de ingresos de cargos de acceso que percibiría e incremento de los costos (en las interconexiones tipo local-local) que pagaría, se agrega el agravante de que el mercado - ya suficientemente competido - no le permite realizar incrementos de precios, pero tampoco se estimula la demanda con las reducciones de precios y diversidad de planes que la Empresa ha ofrecido, el panorama se torna realmente preocupante y se hace prácticamente insostenible la operación para EDATEL y difícil la sostenibilidad, a mediano y largo plazo, del servicio de telecomunicaciones locales extendidas que atienden principalmente pequeñas localidades y poblaciones rurales.

Teniendo en cuenta que el tipo de servicios que presta EDATEL son telecomunicaciones sociales en su esencia, sería conveniente introducir un tercer componente en la ecuación, orientado a la universalización del servicio en ciudades pequeñas y localidades menores con operaciones no rentables, que beneficie a comunidades socio-económicamente frágiles y permita asegurar la continua e ininterrumpida prestación del servicio de TPBCLE, al igual que garantizar a futuro la

conexión de esta clientela a la Sociedad de la Información, promoviendo a su vez el incremento de la competitividad del país.

Lo anterior, deberá realizarse apoyados en el estudio realizado por la Consultoría, de forma que se construya un esquema viable para las empresas prestadoras de estos servicios, más eficiente para los usuarios y que garantice al Estado la cobertura en pequeñas ciudades, localidades rurales y poblaciones menores.

En conclusión y para finalizar, nuestras propuestas se resumen en los puntos siguientes:

1. Revisar, de forma integral y con detenimiento, la situación de las Empresas que prestan servicios de TPBCLE, considerando las particularidades de este tipo de redes y las diferencias con otras redes y mercados de telecomunicaciones, incluso entre ellas mismas, con miras a establecer medidas regulatorias relacionadas tanto con el marco tarifario como con los esquemas de interconexión y de universalización de los servicios de telecomunicaciones fijas locales extendidas, que realmente se interesen por la permanencia de estas empresas en mercados no rentables, que son muy importantes para la política estatal de los servicios públicos, mejorar la competitividad de nuestro país y llevar bienestar a comunidades débiles y minoritarias.
2. Desarrollar, en caso que los estudios previos hayan mostrado que con el actual esquema de funcionamiento la prestación de los servicios de TPBCLE no son viables, un nuevo esquema que permita dar cobertura en las localidades servidas por las actuales empresas de local extendida y asegurar la supervivencia de estos operadores y su permanencia en el mercado.
3. Expedir una medida que obligue a las empresas prestadoras de los servicios a transferir a los usuarios, los beneficios obtenidos por las disminuciones en costos derivadas de reducciones en los valores de los cargos de acceso y sin crear nuevas distorsiones en el mercado o profundizar las ya existentes y, más bien, procurar su saneamiento.
4. Eliminar la medida relacionada con los cargos de acceso en interconexiones del tipo local- local que no sólo encarecen la prestación de los servicios (y podría incidir en las tarifas finales) sino también los costos de transacción.
5. Introducir una norma en la que se establezca la posibilidad de que la estructura de los pagos por el servicio de interconexión pueda ser diferente a la establecida y permita reflejar negociaciones de diversas condiciones como Precios por Rangos de Tráfico, Mejores Prácticas, Ofertas Mayoristas, entre otras.

6. Incorporar una medida que prevea que los cargos de interconexión remuneren la justa y adecuada remuneración de la totalidad de la infraestructura que utilicen (v. gr.: los enlaces de los operadores entrantes por parte de los operadores establecidos), en especial en aquellas interconexiones entre iguales, en las que ambas partes son responsables por el servicio (Local-Local y Local Extendido-Local Extendido).
7. Aclarar o corregir la redacción en el artículo 7, en la parte correspondiente a los operadores que deben remunerar el acceso y uso de las redes de TMC, PCS y Trunking, ya que se mencionan a los operadores de TPBC y ello abarca tanto a operadores de TPBCLD como a operadores de TPBCL y TPBCLE.
8. De igual manera, se sugiere corregir el texto del Parágrafo 1 del artículo 1 en el inciso final del mismo, en lo relativo al nivel de bloqueo medio ya que se cita un "Nivel mínimo de bloqueo del 1%" lo que no es lógico y es contrario a lo que se debe buscar.

Por último, solicitamos a la Comisión la publicación de los informes y resultados del estudio sobre la TPBCLE, relacionados con el benchmark internacional y las conclusiones, recomendaciones y precisiones particulares que la firma consultora entregó a la CRT, en cumplimiento de los literales a) y b) de los numerales 2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS y 2.3 ALCANCE TEMÁTICO del Pliego de Condiciones para el Estudio del modelo técnico y económico de la TPBCLE.

Cordialmente,

BEATRIZ ELENA HENAO QUINTERO
Primer Suplente del Gerente General

Elaborado por: Adriana Rodríguez Sanabria
Revisado por: Patricia Cadavid Vélez y Beatriz Gisela Benítez Osorio