

Bogotá, D.C., 31 de Mayo de 2010

Doctor

**CRISTHIAN LIZCANO ORTÍZ**

Director Ejecutivo

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

**facturacionyrecaudo@crcom.gov.co**

Carrera 7 No. 77 - 07 Piso 9

Ciudad

**REF.: Comentarios al proyecto de resolución “Por la cual se establece un valor tope para la remuneración de la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo y se establecen otras disposiciones” y el documento soporte.**

Respetado doctor Lizcano,

Dentro de los términos fijados por la CRC, respetuosamente nos permitimos enviar nuestros comentarios de carácter general, así como apreciaciones específicas sobre el articulado propuesto, para el proyecto de la referencia, esperando que los mismos sean tenidos en cuenta al momento del desarrollo del proyecto dada la importancia que el mismo representa para el sector.

## **I. COMENTARIOS GENERALES CONCEPTUALES SOBRE LA PROPUESTA**

Debemos inicialmente indicar que, si bien el ejercicio econométrico que plantea la CRC es juicioso y detallado, tiene el grave problema de que parte de supuestos que no son aplicables para el caso que nos trae a colación, pues supone que la facturación y el recaudo son una porción significativa de los costos totales de operación de una red, y que además ellos no varían según las diferencias estructurales de las diversas empresas.

En efecto, el ejercicio no considera que las empresas de mayor tamaño y que son incumbentes en el mercado tienen mayores economías de escala y por tanto pueden generar costos más bajos que las empresas que tienen un volumen menor de clientes. Lo anterior considerando que en el proceso de facturación al menos, existe una porción importante de costos fijos en lo que compete a equipos y software de facturación, así como su propio mantenimiento.

Así mismo, las prácticas en materia de recaudo no son estándar en todas las empresas, ya que algunas han propendido más por el recaudo a través de bancos, mientras que otras trabajan dando mayor énfasis a mecanismos como los cargos automáticos a tarjeta de crédito que por supuesto tienen mayor costo, pero generan menos riesgo de recaudo. Así, en los modelos y en las consideraciones de la CRC no se ha considerado que un factor que es eficiente en su conjunto (Asegurar el recaudo así se asuma mayor costo directo para ello), se puede ver como ineficiente al analizar el mero costo de la transacción, sin considerar en el análisis el valor o la ganancia que se obtiene por el menor riesgo de cartera. No reconocerlo impediría a un operador recuperar sus costos en contra de los principios regulatorios más elementales que la misma CRC ha fijado en sus normas.

Se debe destacar que muchos costos del proceso de facturación y recaudo han sufrido grandes incrementos, incluso por causa de la regulación misma de la CRC, como es el costo de la mensajería expresa para la entrega de las facturas dado el piso mínimo que impuso esta Comisión mediante Resolución 2567 de 2010 en desarrollo de la Ley 1369 de 2009. De igual manera existen también costos crecientes en materia de impresión e insumos.

Dentro de los costos establecidos en el proyecto para *“(...) establecer un valor tope para la remuneración de la instalación esencial de facturación, distribución y recaudo (...)”* no se tuvo en cuenta la existencia de la Resolución 2567 de 2010 en donde se establece la aplicación de una tarifa mínima de \$394 para el servicio de mensajería expresa masiva en el año 2010; ajustada para 2011 a \$409,74. El valor esperado para la ejecución de este rubro en 2011 es de \$9.300 Millones, que comparado con la ejecución de 2010 de \$6.027 Millones, significará un incremento del 54%, como consecuencia del establecimiento de una tarifa mínima para el servicio que nos prestan los diferentes proveedores del servicio de correo.

Así las cosas, la realidad de costo de unos contratos firmados hace ya varios años y que la CRC toma sin mayor explicación como fuente de información eficiente, no responde a la realidad de costos de la actualidad, máxime cuando los precios de dichos contratos fueron impuestos por



la práctica y tradición de mercado que los operadores incumbentes tenían en ese momento y que no corresponden a lo que hoy evidencia la amplia muestra de costos actuales que la CRC obtuvo de todos los actores de la industria y que por apreciaciones subjetivas y sin mayor fundamento simplemente descartó como fuente de información.

Cabe aquí recordar que con una muestra tan amplia, con información avalada no sólo por representantes legales si no además revisores fiscales, no podría descartarse de plano como se hizo simplemente por que da como resultado un valor mayor al de una fuente que como los contratos es obsoleta, viciada por el proceso mismo de negociación asimétrica al que fueron sometidos operadores entrantes al mercado, y que en últimas no contiene una memoria de cálculo seria y detallada como si lo tiene la reciente muestra de costos que fue enviada a la CRC.

Es preciso de igual manera hacer una reflexión respecto de la causa real de los precios resultantes que fueron pactados en los contratos por operadores entrantes, como respuesta de la premura y la necesidad de evitar someterse a engorrosos y prolongados procesos de conflicto en la CRC, factores de costo considerados en su momento como menores, como fue el caso de la facturación y el recaudo, en muchos casos fueron cedidos en las negociaciones por parte de los operadores entrantes, frente a la alternativa de no llegar a una pronta negociación y retrasar la entrada al mercado, escenario este que implicaba un costo financiero mucho mayor a lo que se estaba cediendo.

Aunado a lo anterior se debe considerar que existen diferencias entre la realidad de los grandes operadores incumbentes, la de operadores entrantes al momento de suscribir los contratos, y la de los costos reales y actuales de industria que refleja la muestra recabada por la Comisión.

En razón a lo anterior, dadas las condiciones precarias de negociación de los operadores entrantes al momento de firmar los contratos, así como los cambios estructurales en los costos que precisamente se evidencian en la información reportada por todos los actores de la industria, no podría tomarse a los valores pactados en los contratos como una fuente consistente para efectos del ejercicio realizado, pues no solo es anacrónica, si no además viciada por dichas posiciones totalmente asimétricas en la negociación de la que resultaron, hechos que fueron reconocidos dentro de la motivación realizada al momento de la expedición de la Resolución 2583 de 2010 y cuya finalidad específica se refería acudir a criterios objetivos y no subjetivos como se presentaron al momento de la negociación de los contratos.



No podría entonces tenerse como no cierta una información de costos que proviene de la realidad actual de mercado de múltiples empresas, cada una de ellas refrendada, como se indicó, por su representante legal y su revisor fiscal, frente a información desactualizada de contratos que fueron firmados hace ya varios años y respecto de los cuales no existe información alguna de la conformación de los costos, si no una mera tarifa cuyo origen es diverso y responde a circunstancias muy variables y de coyuntura del momento de entrada al mercado de los operadores, y sobre la cual no existía una obligación expresa de reflejar la totalidad del costo total, máxime cuando se tenía en ese momento una alta incertidumbre sobre la proyección del negocio en su conjunto como condición propia de los operadores al entrar al mercado.

En efecto, en las páginas 13, 23 y 40 del documento se encuentran respectivamente las siguientes afirmaciones que sugieren sin mayor análisis que los operadores se imputaron sobrecostos en la ejecución de lo solicitado por la Resolución CRC 2583:

*“(...) lo anterior, lleva a efectuar un análisis detallado de la información en su conjunto, **que corrobore que las empresas se imputaron sobre costos** que alejaron los valores de niveles objetivos de eficiencia. (...)”*

*“(...) Hasta aquí, se ha podido verificar no sólo que los proveedores **respondieron a la regulación sobre reportando sus costos**, sino que dicha conducta se asocia a un prorrateo fijo de costos y a la correspondencia de los costos de manera casi unívoca con los volúmenes facturados, por lo cual la inferencia de lo que podría considerarse como valores eficientes requiere del uso de técnicas econométricas que depuren la información y permitan reconocer fenómenos como las economías de escala. (...)”*

*“(...) De la misma manera, se observó que en el reporte de la información hubo un **comportamiento estratégico de la industria** evidenciado en que el coeficiente de correlación entre el costo de facturación, distribución y recaudo total y el costo de facturación, distribución y recaudo del facturador fue del 0,998, lo cual permitió inferir que la desagregación de los costos del proveedor facturador entre propios y los imputados a terceros fue el resultado de la aplicación de un parámetro constante al costo total asociado a la plataforma de facturación, distribución y recaudo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones bajo estudio. (...)”* (Negrilla fuera de texto)

Consideramos que estas afirmaciones son desafortunadas pues dejan entrever que la información presentada por los proveedores de redes y servicios de acuerdo con lo previsto por la Resolución 2583 no corresponde a la realidad de sus empresas. Desconoce la CRC el principio de la buena fe, no de un solo operador, si no de toda una industria con múltiples actores, olvidando que esta información fue avalada por los representantes legales y revisores fiscales de cada compañía.

## II. COMENTARIOS PARTICULARES SOBRE EL ARTICULADO

1. Respecto al texto del proyecto de Resolución:

### Artículo 1

Cabe aquí destacar que la propuesta que hace la CRC tiene una grave afectación en las finanzas de TELMEX, no respetando el principio de remuneración por el uso de las redes que promulga la propia regulación de la CRC y generando en consecuencia un impacto significativo en la reducción de ingresos en la operación local y de Larga distancia, derivado de la aplicación del valor propuesto.

Así mismo, no se explica en el documento soporte del proyecto, por qué el resultado del ejercicio econométrico así como el valor regulado para el servicio de facturación, distribución y recaudo incluye el IVA, si éste se construye a partir de la información entregada por los operadores, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 2583 de 2010, la cual no incluye IVA. Así las cosas no habría consistencia entre las fuentes de información utilizada y el resultado propuesto en materia tributaria, generando con ello una diferencia de precios de al menos el 16% sólo por este hecho.

En relación con la forma de actualización anual del tope establecido, es necesario revisar cuál es la más conveniente: si a través del IAT o del IPC, considerando la estructura de costos presente en estos procesos específicos, donde la mezcla de costos según su origen difieren de la mezcla de costos de las redes de telecomunicaciones como un todo.

De igual forma, consideramos que es ambigua la redacción al respecto, dado que indica que "(...) Dicho valor **podrá** ser actualizado anualmente haciendo uso del IAT a partir del 1º de enero de 2012" (NFI), lo cual indicaría que es optativa la modificación anual y el valor regulado podría ser actualizado por el IAT, o por cualquier otro factor o fórmula.

Así, en relación con los acuerdos que existan o los que llegaren a existir con otros operadores, en aquellos casos en los que se acuerde o haya acordado una tarifa por debajo del tope establecido, ¿podría ella ajustarse por encima del IAT hasta lograr alcanzar el tope?

**Respecto al Parágrafo 1:** No es claro si la aplicación de este tope regulatorio entra en vigencia a partir de la publicación de la resolución y siendo norma de orden público se entiende incorporada a los contratos de interconexión vigentes de manera inmediata, o si debe adelantarse un proceso de revisión de los contratos entre las partes, o plantearse una solicitud de modificación forzada del contrato en cada caso particular para hacer efectiva la incorporación del valor impuesto a los contratos. Así, complementario a la solicitud de usar como fuente para el cálculo de esta tarifa el precio resultante de la muestra de costos, se solicita que se aclare este tema.

En relación con la **Gestión Operativa de Reclamos**, este proyecto de resolución deja este concepto “(...) sometido a la libre negociación de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (...)”, lo cual no consideramos adecuado, por las mismas razones que expresa la comisión, es decir, la dinámica de la negociación del servicio entre los diferentes y las diversas particularidades con respecto a cada relación de interconexión basados en criterios subjetivos, que no permiten llegar a una gestión de costos eficiente en la medida que se toman aspectos de negociación que no tienen fundamentación objetiva y se pierde el postulado regulatorio asociado al establecimiento de valores acordes al principio de costos eficientes.

Sobre el articulado particular, solicitamos aclarar si con las PQR se pretende que el costo de las mismas se distribuya entre todos los usuarios y se incorpore al valor de facturación y recaudo, con lo cual toda factura ayudaría a pagar el costo de las pocas que generen reclamos, o si por el contrario se desea independizar en costos los dos procesos.

#### **Artículo 4º:**

Se solicita especificar y aclarar a qué hace referencia el formato 2 del anexo 3. Así mismo, en el literal B existe un error de escritura en el numeral 1, ya que donde dice “Redes Interconectas (Solicitante / Interconectante)” debería decir “Redes Interconectadas (Solicitante / Interconectante)”

Finalmente queremos reiterar nuestra preocupación por el ejercicio realizado por la CRC, resaltando que el documento utiliza el histórico de contratos para comparar y justificar el resultado del ejercicio, sin embargo no se determina cuántos de éstos correspondieron a imposiciones de servidumbre, en cuyo caso el valor impuesto corresponde a criterios de la CRC. Lo anterior desviaría el criterio para fijar una nueva tarifa, donde no se está orientado a costos eficientes ni utilidad razonable si no que eran en gran medida impuestos conforme a un modelo de costos que la misma CRC revaluó posteriormente.

Dado que el proyecto indica: “(...) se identifican serias heterogeneidades en la información de costos reportada que ponen de manifiesto la existencia de problemas de información en el mecanismo regulatorio establecido (...)”, ¿por qué no se propone la revisión del mecanismo que generó la información antes que fijar un tope sin el debido sustento?

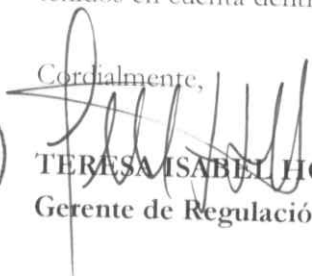
No se indica en el documento que se haya propuesto a los operadores que generan los valores extremos de la tabla realizar una revisión de la información presentada y, sin embargo, sí se utiliza la información presentada como parte del estudio estadístico realizado.

No se comparte la propuesta de fijar una tarifa basada en promedios y estadísticas de valores negociados o vigentes ya que estas no reflejan las condiciones de negociación de los contratos de interconexión.

Ahora bien tal y como se indicó, los estudios econométricos de cada compañía son distintos y responden a su particular realidad de costos, por lo tanto no se debería derogar la Resolución 2583, que es la que permite identificar el valor real de costo por los servicios de facturación, distribución y recaudo en que incurre un proveedor de redes y servicios, así como el manejo de los costos eficientes.

Con lo anterior dejamos expuestos nuestros argumentos con la finalidad que los mismos sean tenidos en cuenta dentro de los análisis que realiza la Comisión.

Cordialmente,

  
**TERESA ISABEL HOYOS LÓPEZ**  
Gerente de Regulación

