



Bogotá, 24 de noviembre de 2014

Doctor  
**JUAN MANUEL WILCHES**  
Director Ejecutivo  
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES  
Attn: portabilidadfija@crcom.gov.co

Asunto: **Comentarios de UNE y Colombia Móvil al informe de consultoría sobre la viabilidad técnica y económica de implementar la portabilidad numérica en telefonía fija.**

Apreciado Doctor Wilches:

En primer lugar consideramos pertinente señalar que si bien el informe de la referencia denota la experticia de los Consultores en materia de construcción de modelos económicos para evaluar la relación beneficio-costos de proyectos regulatorios, se evidencia en él un sesgo a favor de la implementación de la portabilidad numérica en telefonía fija, lo cual conduce a plantear inquietudes sobre los resultados cuantitativos obtenidos. El hecho de que la portabilidad sea una medida que contribuye a intensificar la competencia en los mercados de servicios fijos, no es suficiente para inferir que producirá una relación beneficio-costos positiva en el corto plazo, y que tal beneficio neto será sostenible para los usuarios y el ambiente competitivo de la industria. Creemos que un sesgo conceptual de este tipo, desprovisto de cualquier interés distinto de la intención de recomendar medidas que propicien mayor bienestar a los usuarios, resta plena objetividad a cualquier evaluación cuantitativa de beneficios y costos.

Las mencionadas inquietudes sobre los resultados de la evaluación cuantitativa de beneficios y costos surgen de estas situaciones:

1. La manera de formular las preguntas de las encuestas a usuarios residenciales y no residenciales induce al entrevistado a sobreestimar los beneficios de la portabilidad. Varias preguntas transmiten al usuario la idea de que indefectiblemente la portabilidad implicará reducciones de tarifas superiores a las que habría en un ambiente sin portabilidad, y este hecho incide notoriamente en la cuantificación de sus beneficios.
2. Las preguntas sobre el valor que el usuario concede a la telefonía fija y a la conservación del número fijo se formulan en un contexto que propicia la sobreestimación de dicho valor, puesto que no lo estimula a pensar en el valor relativo de estos factores frente a otros asociados a servicios que claramente son más apreciados por el usuario y tienen una incidencia superior en las decisiones de compra y de escogencia de su proveedor de paquetes de servicios.



3. A pesar de lo extenso y riguroso del estudio efectuado, este informe de consultoría se abstiene de evaluar la sensibilidad de los resultados a factores que generarían brechas entre los cálculos teóricos efectuados y el desarrollo real que tendría el mercado. Nos referimos a factores como la falta de interés comercial de los retadores a expandir sus redes fijas en zonas urbanas con bajo potencial de rentabilidad, la baja probabilidad de que al mercado de telefonía fija ingresen nuevos jugadores, la incertidumbre acerca de si eventuales nuevos operadores o los retadores ya presentes en el mercado (quienes en general han basado su estrategia de expansión en la construcción de redes propias) estarían interesados en ofrecer telefonía local en áreas no cubiertas por sus redes mediante el uso de la red de otro operador,<sup>1</sup> las dificultades para expandir la cobertura o ampliar las redes de los operadores existentes debido a las barreras al despliegue de redes de telecomunicaciones que persisten en algunas ciudades, y el desestimulo a la inversión que generaría la presencia de un Grupo Económico que ejerza dominancia en los servicios móviles y pueda usar su aplastante poder de generación de caja para extender (en el mediano plazo) su dominancia a los servicios fijos. Consideramos que esta situación, junto con los sesgos inducidos por la manera de formular las preguntas de las encuestas a usuarios, ameritaban que los Consultores hubiesen evaluado un escenario conservador que tuviera en cuenta los factores generadores de las mencionadas brechas.
4. A pesar de que los resultados obtenidos en la consultoría muestran claramente que para la gran mayoría de los municipios con menos de 50.000 líneas telefónicas el VPN de los beneficios y los costos de la portabilidad sería negativo, los consultores de todas maneras recomiendan su implementación en todos los municipios a partir de 2018.<sup>2</sup> Tal recomendación parece estar matizada por la expectativa de que para el año 2018 haya culminado el proceso de sustitución de las centrales de conmutación TDM. Siendo así, los Consultores debieron haber evaluado un escenario en el cual la portabilidad se implementaría a partir del segundo semestre de 2018, de forma que el VPN del beneficio-costo hasta el 2023 se hubiese calculado tomando los costos de implementación en redes de conmutación NGN (que son sustancialmente inferiores a los de implementación en redes TDM con la solución técnica recomendada por los Consultores).
5. La evaluación beneficio-costo efectuada por los Consultores no cuantificó el costo de oportunidad de desviar la capacidad de inversión de los operadores a la implementación de la portabilidad (la cual demandaría para los municipios con más de 50.000 líneas inversiones que estarían en un rango entre 76.000 y 215.000 millones de pesos), en lugar de destinar estas

---

<sup>1</sup> El hecho de que esta situación se venga presentando con los operadores virtuales de telefonía móvil no garantiza que vaya a presentarse en la telefonía fija, que es un mercado en creciente contracción.

<sup>2</sup> En la página 198 del informe de consultoría se señala que “Por lo tanto, en aras de atenuar el impacto de la medida se recomienda implementar la PN en dos etapas. En la primera, se establecería la medida para los municipios con más de 50 mil líneas con corte a 31 de diciembre de 2013, en un plazo de 18 meses. En la segunda, se incluiría a los municipios restantes como máximo en el año 2018”. Más adelante en la página 201 se indica que “La segunda fase contempla el resto de los municipios del país, proponiendo como fecha máxima de implementación el 2018. Esta recomendación surge como una consecuencia de las actualizaciones de redes que los PRST manifestaron que deben realizar a lo largo de los siguientes cinco años”.



sumas a la expansión y mejoramiento de la calidad de la banda ancha fija y móvil, que son servicios con mayor potencial de crecimiento y mayor impacto social que la telefonía fija.

También consideramos importante poner de presente que UNE no desconoce que la portabilidad incrementaría la rivalidad entre los proveedores que compiten en telefonía fija. Sin embargo, no apoyamos que su implementación se imponga antes de que culmine el proceso de sustitución de las centrales de conmutación TDM operadas por UNE y sus empresas filiales, Colombia Telecomunicaciones, ETB, Emcali, Telebucaramanga y Metrotel, entre otros, debido a los siguientes motivos:

- **La portabilidad no es un atributo relevante para el valor percibido del servicio de telefonía fija**, puesto que la conservación del número del teléfono fijo dejó de ser un factor crítico para la localización de las personas y para la toma de decisión de cambio de operador.
- **La ausencia de portabilidad en telefonía fija no está constituyendo una barrera de salida importante**, ni ha sido óbice para que los retadores hayan logrado incrementar consistentemente su base de usuarios y ganado participación de mercado, mientras que todos los establecidos hayan perdido participación y sus usuarios se estén reduciendo.
- **La portabilidad no tiene la capacidad de revertir la creciente contracción del mercado de telefonía fija.**
- **Su implementación obligaría a la industria a incurrir en un muy significativo gasto de adecuación de la tecnología TDM, que sería irrecuperable** debido a que los usuarios no pagarían un incremento de tarifas asociado al simple hecho de poder conservar su número en caso de que en el futuro considerasen cambiar de operador.
- **Implementar la portabilidad en telefonía fija antes de que culmine el reemplazo de la tecnología TDM representaría para la industria un gasto inútil** que los Consultores han calculado en un rango entre 76.000 y 215.000 millones de pesos, considerando sólo los municipios con más de 50.000 líneas, y asumiendo que los operadores adoptaran la solución más económica propuesta por los Consultores (lo cual implicaría asumir el riesgo de alta vulnerabilidad de su red al no reemplazar las centrales de tránsito donde se instalarían los equipos de señalización que permitan la operación de la portabilidad).

Por las anteriores razones, y dadas las inquietudes sobre los resultados de la evaluación cuantitativa de beneficios y costos realizada por los Consultores, UNE considera que la imposición de la portabilidad en telefonía fija desde el segundo semestre de 2016 (como lo recomienda la consultoría) no representaría un beneficio de alto valor para los usuarios de ese servicio pero si tendría un impacto muy negativo sobre flujos de caja, índices de rentabilidad, metas de cobertura e índices de penetración del conjunto de servicios ofrecidos por los proveedores de servicios fijos.

En consecuencia, solicitamos a la CRC hacer una revisión del estudio presentado por el Consultor y ajustar los resultados de la evaluación cuantitativa de sus beneficios y costos. Consideramos indispensable que la CRC al menos desarrolle las siguientes actividades:

1. Evaluar el beneficio-costo de un escenario conservador que tome en cuenta los factores generadores de brechas entre los cálculos teóricos efectuados por los Consultores y el desarrollo real que tendría el mercado, y que considere el costo de oportunidad de desviar la



capacidad de inversión de los operadores a la implementación de la portabilidad, así como el costo de reemplazo de las centrales de tránsito donde se instalarían los equipos de señalización que permitan la operación de la portabilidad.

2. Evaluar el beneficio-costo de dicho escenario conservador, asumiendo que la portabilidad se implemente en el 2018, cuando culmine el proceso de sustitución de las centrales de conmutación TDM por tecnología NGN, de forma que la industria no se vea obligada a incurrir en una implementación de portabilidad que implique el gasto inútil de adición de equipos de señalización que sólo funcionarían por menos de dos años.
3. Evaluar el impacto sobre las condiciones de competencia en los mercados de servicios fijos, en particular, y en los del conjunto de servicios de telecomunicaciones, en general, que tendría el hecho de que la implementación de la portabilidad antes de 2018 generaría para todos los operadores de redes de conmutación TDM inversiones muy superiores a las que haría la empresa que en razón de su más reciente entrada al mercado opera redes que en su totalidad se basan en la tecnología NGN.

También debemos señalar que la evaluación de beneficios efectuada en el estudio de la consultoría, la cual tomó como referencia estudios similares efectuados en otros países, tiene un alto grado de incertidumbre para el caso colombiano porque las particularidades de nuestro mercado difieren de las de los países tomados como referencia. Una prueba de esto es el altísimo churn en telefonía local (25,2% anual), muy superior al de cualquiera de los países estudiados por los Consultores. De hecho, el propio estudio de consultoría comprobó que Telmex ha ganado una significativa participación en las ciudades donde ha desplegado red fija, lo cual explica el alto churn medido en Colombia y genera inquietudes sobre la magnitud de los beneficios de la portabilidad sobre el mercado nacional que se presentan en el estudio de los Consultores. Por ello solicitamos a la CRC publicar los cambios de churn que se tomaron para hacer la evaluación de beneficios, es decir los churn por municipio proyectados durante el tiempo que operaría la portabilidad.

Consideramos igualmente que un proyecto regulatorio del impacto financiero que tiene la portabilidad en telefonía fija no puede definirse sin que los operadores afectados hayan tenido oportunidad de analizar en detalle la evaluación cuantitativa de sus beneficios y costos. Para que tal análisis sea posible, resulta indispensable que la CRC publique el detalle de los cálculos del VPN de beneficios y costos que efectuaron los consultores para cada municipio (al menos los correspondientes a municipios con más de 50.000 líneas). Tal publicación debería hacerse con suficiente antelación a la fecha en que la CRC tome una decisión sobre las medidas a que habrá lugar en relación con esta iniciativa de portabilidad, de forma que los operadores tengan un tiempo prudencial para efectuar sus análisis y remitir a la CRC las observaciones que resulten del caso.

Tenemos la certeza de que estos comentarios y las solicitudes a la CRC contenidas en este escrito serán evaluados con la profundidad que amerita el alto impacto de este proyecto regulatorio, máxime cuando la propia CRC seguramente habrá considerado que una regulación inapropiada de las condiciones y plazo de implementación de la portabilidad en telefonía fija generaría un costo



de origen regulatorio que afectaría negativamente la tendencia decreciente en los precios de la telefonía fija, hecho que viene presentándose a causa de la presión competitiva y otros factores asociados a las fuerzas del mercado.

En anexo a esta comunicación adjuntamos los aspectos jurídicos que consideramos importante tomar en cuenta para el desarrollo de este proceso regulatorio, así como observaciones a algunos puntos de carácter técnico contenidos en el estudio de la consultoría.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jaime', is positioned below the text 'Cordialmente,'.

**JAIME ANDRES PLAZA FERNÁNDEZ**

Vicepresidente de Regulación y Relaciones Institucionales de UNE

