

116740000G-001

Bogotá, 6 de enero de 2010

Doctor

CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC –

Asunto: Comentarios al proyecto regulatorio por el cual se establecen las condiciones para la implementación y operación de la Portabilidad Numérica en Colombia

Apreciado doctor Lizcano:

Con la presente comunicación, Telefónica Colombia atiende la convocatoria realizada por su entidad para el envío de comentarios al proyecto del asunto, no sin antes manifestar nuestra gran preocupación por los efectos del mismo en el desarrollo del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia. En el proyecto se incluyen medidas que desincentivan la inversión privada, en especial respecto de los servicios de acceso a Internet en banda ancha, dado que se pretende obligar a los operadores a realizar cuantiosas inversiones sin que se evidencie el beneficio de las mismas sobre el bienestar de los usuarios.

En relación con los documentos puestos a consideración, a continuación presentamos nuestros comentarios, observaciones y recomendaciones.

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTUDIO DE VIABILIDAD TÉCNICA Y ECONÓMICA DE LA PORTABILIDAD NUMÉRICA EN TELEFONÍA FIJA

1.1 Considerar la portabilidad fija como un incremental de la portabilidad móvil constituye un error estructural y va en contra de lo estipulado por el legislador

Los escenarios identificados por el consultor presentan fallas desde sus supuestos iniciales. El escenario 2 *“modelizó con criterio incremental respecto al primer escenario, de PN solo móvil¹”* el análisis costo – beneficio de la portabilidad fija. Esto afecta estructuralmente los resultados y va en contra del mandato de la Ley 1245 de 2008, la cual es clara en definir que *“En la Telefonía fija procederá la conservación del*

¹ *Análisis de Condiciones para la Implementación y Desarrollo Regulatorio de la Portabilidad Numérica en Colombia*. Resumen Ejecutivo, de Value Partners Argentina S.A., 2009, página 13

número cuando, previamente, se determine su viabilidad técnica y económica, en términos de equilibrio financiero”.

No cabe ninguna duda en que el equilibrio financiero al que hace referencia dicha disposición debe valorarse únicamente en relación con la telefonía fija y no con el proyecto regulatorio de portabilidad en general. Consideramos errónea la afirmación de la CRC en el sentido que: *“... Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que el concepto de equilibrio financiero mencionado en la ley en comento, se debe asociar al “proyecto” en forma integral, es decir, a la implementación de la portabilidad numérica en su conjunto en los escenarios analizados, y no a unidades económicas individuales como proveedores o personas en particular....”.*

Realizar un análisis para la portabilidad en telefonía fija considerándola como un incremental a la portabilidad en redes móviles, constituye un desconocimiento por parte del regulador al mandato legal. Además, introduce un supuesto erróneo al considerar que debe asociar el equilibrio financiero a la portabilidad numérica en general y no a cada servicio como lo definió el legislador.

Es tan evidente que la intención del legislador fue diferenciar la portabilidad en telefonía móvil y en telefonía fija que destinó párrafos independientes de la norma para definir sus condiciones de implementación y análisis, determinando para la primera su obligatoriedad inmediata (según cronograma por definir por parte de la CRC) y supeditando la portabilidad en la segunda a *“su viabilidad técnica y económica, en términos de equilibrio financiero”.*

Este entendimiento se reflejó en el contrato de consultoría con la firma Value Partners Argentina, en el cual se definieron dentro de los objetivos específicos de la consultoría *“Realizar un modelo de costo beneficio para las redes fijas a partir del modelo de implementación recomendado, a fin de determinar su viabilidad técnica y económica en términos de equilibrio financiero y, en caso procedente, establecer la forma óptima de implementación de portabilidad numérica en estas redes, y proponer las recomendaciones técnicas, operativas, económicas y regulatorias requeridas.”* (Subrayado fuera de texto).

El mismo contrato amplía el alcance de este punto, el cual sería el de *“realizar la modelación de la relación costo beneficio de la propuesta de implementación de PN en redes fijas bajo los diferentes escenarios², a partir de la cual se establecerá la viabilidad técnica y económica en términos de equilibrio financiero de la misma, así como su impacto.”*

² Cuando el contrato menciona los diferentes escenarios, se refiere a los escenarios de sensibilidad de acuerdo con las variables más sensibles en los costos y beneficios, identificadas para la implementación de la portabilidad numérica.

Por lo tanto, el estudio debió tratar individualmente cada uno de los escenarios, dado que las variables que impactan en cada uno de ellos son diferentes y afectan en forma importante los resultados finales, como inversiones, costos de operación, costos de portación para operadores y usuarios, entre otros.

1.2 No existen razones que soporten una eventual decisión de obligar a la industria fija a implementar la portabilidad numérica

La CRC pretende soportar la decisión de implementación de portabilidad fija en las siguientes normas: Ley 1245 de 2008, artículos 2, 19 y 22; numeral 1 de la Ley 1341 de 2009; artículos 22 y 40 del Decreto 25 de 2002 y, el párrafo del artículo 9 del Decreto 2696 de 2004.

Revisando el texto de las mencionadas normas se encuentra que el fundamento de la CRC para la implementación de la portabilidad numérica se centra en que se identifica la misma como un mecanismo de promoción de la competencia y de maximización del bienestar social de los usuarios.

En tal sentido, revisando las facultades de la CRC respecto de la promoción de la competencia, encontramos que el artículo 22 de la ley 1341 de 2009, establece en su literal 2 que es función de la Comisión: “... 2. *Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, **previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado...***” (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, la forzosa conclusión es que para la implementación de una medida de promoción de la competencia como la portabilidad numérica, debe previamente determinarse la existencia de una falla en el mercado.

El momento propicio para evidenciar dicha falla de mercado no era otro que el proceso regulatorio de “*Definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia*”, en desarrollo del cual la CRC en el documento denominado “*Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia*” estableció entre otras consideraciones que:

“...El documento regulatorio recoge los resultados de todos los estudios, análisis y actividades desarrolladas con el objetivo de definir los criterios y condiciones para determinar los mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones, **su estado de**

competencia, la identificación de fallas de mercado, la existencia de posición dominante en dichos mercados y la identificación de medidas regulatorias...

*"...La regulación ex ante es una herramienta primordial de intervención estatal en la economía, de la cual es parte el sector de telecomunicaciones, y su finalidad ha de ser la de garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos segmentos del mercado, en los que, dados sus problemas de competencia, se justifica cierto grado de intervención. Precisamente, la aplicación de la regulación ex ante a cargo de la CRT, tiene entre sus fines, **la corrección de las fallas de mercado que, en términos económicos, indican aquellas situaciones en las cuales la libre interacción entre oferta y demanda no permite lograr la maximización del bienestar de la sociedad...**"*

*"...Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado que: **"...la intervención estatal se justifica cuando el mercado carece de condiciones de competitividad o para proteger al mercado de quienes realizan acciones orientadas a romper el equilibrio que lo rige, fenómenos ambos que obedecen al concepto de "fallas del mercado"**. En efecto, el análisis de este fenómeno permite concluir que la regulación del mercado por parte de los órganos respectivos, es uno de los mecanismos de los que dispone el Estado para proporcionar respuestas ágiles a las necesidades de sectores que, como el de los servicios públicos, se encuentran sujetos a permanentes variaciones. La corrección del mercado por medio de la regulación es una tarea entre cuyas funciones –además de perseguir condiciones básicas de equidad y solidaridad como ya se analizó – se encuentra la de propender por unas condiciones adecuadas de competitividad..."*

*"... Es de tener en cuenta que la regulación que corresponde expedir a la CRT es de carácter ex ante o de orden preventivo, entendida como una regulación que pretende la promoción de la competencia en el mercado, **identificando las fallas que se presenten en el mismo, que busca garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos mercados que en razón a sus particulares circunstancias ameritan dicha intervención...**"*

*"...Lo anterior, hace evidente que los problemas de competencia detectados en algunos mercados, ameriten una intervención regulatoria ex ante que analice de manera integral el comportamiento del mercado para **identificar la efectiva existencia de fallas en el mismo, es decir, que se fundamente en el conocimiento exhaustivo de la industria y que considere las condiciones económicas que ameritan el establecimiento de medidas regulatorias ex ante, que no podrían ser adoptadas de forma ex post, en cuyo caso se estipulan conductas y prácticas anticompetitivas objeto de sanción y que, en consecuencia, no dan solución estructural a los problemas de competencia detectados...**" (Negrilla fuera de texto)*

Por otra parte, en el antes citado documento, la CRC en relación con el mercado minorista de Voz (fija y móvil) saliente local, se concluyó que:

“...Dada la evolución de la telefonía móvil y la imposibilidad de este servicio de discriminar precios por localidad, se considera apropiado disminuir el nivel de intervención regulatoria ex ante en el mercado de llamadas salientes de voz de la TPBCL dado que la telefonía móvil ejerce una fuerte presión competitiva a la telefonía fija. Es evidente que en varios municipios del país aún hay una estructura muy concentrada, pero se trata de zonas donde el servicio no es rentable y el negocio no atrae por sí sólo la entrada de competidores. En este sentido, no se considera que el mercado de voz (fijo y móvil) local sea un mercado susceptible de regulación ex ante, salvo los municipios en donde aun no hay presencia de la telefonía móvil. Estos se considerarán con suficiente nivel de competencia cuando la telefonía móvil, u otras alternativas, hagan presencia...”

Con lo anterior se demuestra claramente que la CRC no evidenció la existencia de fallas de mercado en relación con la telefonía fija y tal virtud, dicho mercado no debería ser objeto de una medida como la portabilidad numérica, más aún cuando el beneficio para el usuario no es significativo, como se demostrará más adelante.

El mismo análisis de Mercados Relevantes de la CRC concluyó respecto del mercado de telefonía fija que:

- *De acuerdo con el análisis de la consultoría, en telefonía fija no hay mayores barreras normativas de entrada.*
- *No obstante la ausencia de barreras normativas, con la estructura de ingresos y costos actual que enfrenta este sector, es improbable que se desarrollen nuevas redes de telefonía fija que entren a competir con las actualmente establecidas. De hecho, los ingresos actuales, de acuerdo con el modelo de simulación de costos, son inferiores a los costos totales del servicio (OPEX y CAPEX)*
- *Dada la evolución de la telefonía móvil y la imposibilidad de este servicio de discriminar precios por localidad, la telefonía móvil ejerce una fuerte presión competitiva a la telefonía fija. (Subrayado fuera de texto)*

Por lo anterior, consideramos que una eventual obligación de portabilidad numérica para fijos va en total contravía de los principios de la ley de TICs (artículo 2), dado que no existe falla de mercado que justifique su implementación de acuerdo con las facultades consagradas en el artículo 22 numeral 2 de la ley 1341.

1.3 La Ley 1245 de 2008 no ordenó un estudio de viabilidad técnica y económica para la portabilidad móvil

La Ley 1245 de 2008 no ordenó un estudio de viabilidad técnica y económica en términos de equilibrio financiero para la portabilidad numérica móvil, simplemente ordenó a la CRC determinar las condiciones técnicas y establecer el cronograma de

implementación. Por tanto, no se entiende por qué se incluyó una valoración económica en el proceso. El análisis que requirió la Ley para la telefonía móvil se debió enfocar en la decisión de la plataforma tecnológica para la implementación de la portabilidad numérica, la cual quedó sujeta a los *estudios técnicos y de impacto económico a los usuarios*. Este estudio no se encuentra en los documentos presentados por CRC³.

El estudio de viabilidad para la portabilidad móvil alargó el tiempo de análisis, perjudicando de esta forma a los operadores, usuarios y comunidad en general, ya que este tipo de decisiones requieren de un análisis profundo, aunado a los tiempos establecidos por la Ley 1245 de 2008.

1.4 Existen suficientes antecedentes para afirmar que la viabilidad económica de la portabilidad en redes fijas se debe analizar independientemente de la móvil

El antecedente normativo de la portabilidad en Colombia es el artículo 40 del decreto 25 de 2002. Este artículo establece que: “...Los operadores de telecomunicaciones están obligados a prestar el servicio de portabilidad numérica, entendida ésta como la posibilidad del usuario de conservar su número telefónico, aun en el evento que cambie de un operador a otro que preste el mismo servicio de telecomunicaciones, todo esto en lo referente a la numeración de telecomunicaciones personales universales (UPT) y de servicios. En los demás casos, **la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones determinará, a solicitud de uno o más operadores de telecomunicaciones o de oficio, la aplicación del esquema de portabilidad numérica para cada mercado en particular y mediante un estudio que considere: La necesidad de aplicación de portabilidad numérica para los abonados de un indicativo nacional de destino (NDC), la viabilidad técnica y financiera, la no aplicación de la portabilidad numérica como una barrera técnica fundamental para la competencia en dicho mercado, el esquema técnico que mejor se adecue a cada caso y el plan de migración más adecuado, tendiente a asegurar la continuidad en la prestación del servicio y el menor impacto tanto a los operadores del servicio como al usuario...**” (Negrilla fuera de texto).

Es evidente entonces, que desde la primera consagración de la portabilidad numérica en nuestra normatividad, se consideró necesario que previa a su implementación, la autoridad regulatoria debería efectuar un estudio sobre la viabilidad técnica y financiera del mercado específico de telecomunicaciones que se pretende intervenir. Esta política de intervención fue retomada por el legislador en el

³ El documento aclara que debe considerarse que *en caso que el VPN del proyecto sea mayor que cero indica desde el punto de vista financiero, que el proyecto es viable*. Por lo tanto, se infiere que no se presentan estudios económicos asociados a la definición de la solución técnica.

texto de la ley 1245 al definir la obligatoriedad de la portabilidad en telefonía móvil y establecer que, para la portabilidad en telefonía fija, debería contarse con un estudio de la CRC que definiera su viabilidad técnica y económica en términos de equilibrio financiero, diferenciando claramente los dos mercados de telecomunicaciones.

Otro antecedente normativo de gran relevancia para el análisis del tema, lo constituye el Tratado de Libre Comercio negociado entre Colombia y Estados Unidos. En este TLC se mencionó en el apartado de antecedentes del texto de la ponencia para primer debate en el Senado de la República que:

“... La Portabilidad Numérica también fue objeto de interesantes discusiones durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Si bien la discusión se concentró en temas relacionados con el acceso no discriminatorio y el uso de redes y servicios públicos, la desagregación de redes, el suministro de información, la reventa de servicios, la solución de controversias o la presencia física de operadores de telecomunicaciones, el tema de la Portabilidad Numérica fue puesto en la mesa por las dos delegaciones.

*Colombia manifestó desde las audiencias preparatorias su interés por establecer exclusiones a algunas disciplinas en materia de telecomunicaciones, en atención a limitantes técnicas o al comportamiento de los mercados. Estados Unidos, a su vez, se mostró partidario de excluir a los operadores móviles de las obligaciones pactadas, por ejemplo, en materia de portabilidad [2]. **En el compromiso pactado, ambas partes manifestaron su interés por estimular la competencia y la libertad de elección de los usuarios a través de la Portabilidad Numérica. Colombia, sin embargo, logró incluir una cláusula que le permite reservarse el derecho a implementarla sólo cuando sea factible técnicamente [3]...**”* (Negrilla fuera de texto)

Específicamente en el texto del TLC (Anexo de Telecomunicaciones) se estableció en relación con la portabilidad numérica que:

“...Portabilidad del Número

*3. Cada Parte garantizará que los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones en su territorio suministren portabilidad del número, **en la medida en que sea técnicamente factible, de manera oportuna, y en términos y condiciones razonables**³.*

³ Para el cumplimiento de este numeral, cualquier Parte distinta de los Estados Unidos podrá tener en cuenta la factibilidad económica para el suministro de la portabilidad numérica.”

Se evidencia entonces, que en todos los escenarios legales se encuentra definido que la implementación de la medida de la portabilidad, se supedita a la elaboración de estudios de viabilidad técnica y económica de los efectos de la medida para cada servicio de telecomunicaciones.

En relación con el tema, la CRT mediante concepto 200732684 del 20 de noviembre de 2007 manifestó, entre otros aspectos que:

Es importante mencionar que el Decreto 25 de 2002 "Por el cual se adoptan los Planes Técnicos Básicos y se dictan otras disposiciones" estableció, en su artículo 40, la portabilidad numérica de manera obligatoria únicamente para numeración de servicios (cobro revertido, tarifa con prima, etc) y telecomunicaciones personales universales -UPT, y así mismo estableció que la CRT es la entidad encargada de determinar la aplicación del esquema de portabilidad numérica en los diferentes indicativos nacionales de destino (NDC) mediante un estudio técnico y económico de los diferentes mercados.

Es así como conscientes del papel que puede llegar a desempeñar en el desarrollo del mercado un servicio como el de portabilidad numérica, en el año 2004 la CRT contrató una consultoría¹, encargada de adelantar la revisión, y análisis de la información y teorías aplicadas a nivel mundial sobre la portabilidad numérica en servicios de telecomunicaciones, en la que se identificaron las alternativas técnicas, así como los mecanismos y formas de implementación, costos asociados, y se realizaron recomendaciones técnicas de carácter regulatorio derivadas del análisis de la información previamente citada.

Este estudio arrojó que desde el punto de vista técnico exclusivamente, la implementación de la portabilidad numérica en cualquiera de sus formatos (móvil, fijo, no-geográficos), es posible de ser implementada en Colombia y que incluso podría ser un aspecto impulsador de la actualización de la infraestructura del sector, **siempre y cuando tenga un alcance limitado acorde con la realidad del país**. No obstante, para la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones no es aconsejable la implementación de portabilidad en NDC's geográficos (servicio de TPBCL) hasta tanto no se de la migración a la Fase II del Plan Nacional de Numeración, que también estaba

contemplada en el Decreto 25 de 2002 y fue pospuesta², para evitar duplicidad en inversiones y labores de divulgación, y minimizar la posible confusión por parte del usuario. La Fase I consistió en la migración de la numeración de redes móviles y servicios, ampliando a 10 dígitos el número de usuario; la fase II para numeración geográfica también implica que cada usuario será identificado por un número de 10 dígitos.

Los resultados del estudio fueron dados a conocer al sector en general y sobre el mismo se recibieron comentarios. Ahora bien, de las conclusiones posteriores realizadas por la CRT, luego del análisis realizado por el consultor, y teniendo en cuenta los bajos niveles de penetración de números portados a nivel internacional en dicho momento, podemos resaltar que si bien la portabilidad numérica es un mecanismo idóneo para la promoción de la competencia y la eliminación de las barreras de entrada, en Colombia no se ha determinado la demanda que este servicio tendría ni el costo que los usuarios estarían dispuestos a pagar por el mismo. Por lo tanto, se concluyó que una medida regulatoria específica no resultaría apropiada en cuanto los operadores no hayan evaluado aspectos tales como potencial de mercado, estrategias de negocio, a través de la realización de un estudio de demanda a usuarios potenciales, así como los costos detallados de implementación en cada red.

Consideramos que si bien este concepto fue expedido en el año 2007, las manifestaciones efectuadas por la Comisión cobran relevancia en la actualidad, en la medida que: i) Acepta que de acuerdo con el artículo 40 del decreto 25 de 2002, la portabilidad esta sujeta a un estudio técnico y económico de los diferentes mercados (diferencia que se contempla en el artículo 1 de la ley 1245 de 2008); ii) Indica que no es aconsejable la portabilidad numérica en NDCs geográficos (servicio de TPBCL) hasta tanto no se de la migración a la Fase II del Plan Nacional de Numeración⁴ para evitar duplicidad de inversiones, lo que hasta la fecha no ha ocurrido en virtud de lo establecido en el decreto 2455 de 2003; y, iii) La CRT (hoy CRC) considera necesario que para la implementación de la portabilidad se debe determinar la demanda de este servicio. En nuestro concepto, todavía no se cuenta con este tercer punto. Los datos de demanda del servicio de portabilidad fija incluidos en el documento elaborado por el consultor, no cuentan con soporte claro y no tienen en cuenta aspectos como la portabilidad de líneas de servicio que actualmente es viable según el artículo 40 del decreto 25 de 2002. Esto necesariamente reduce el porcentaje esperado de líneas portadas y de paso demuestra que el beneficio buscado para los usuarios es mínimo.

Se concluye que la implementación de la portabilidad numérica en la telefonía fija ha requerido a lo largo de la historia, de análisis de viabilidad e impacto de la misma para este servicio, independientemente de cualquier medida regulatoria a otros agentes del sector, toda vez que dicha viabilidad se requirió sólo para el servicio de telefonía fija.

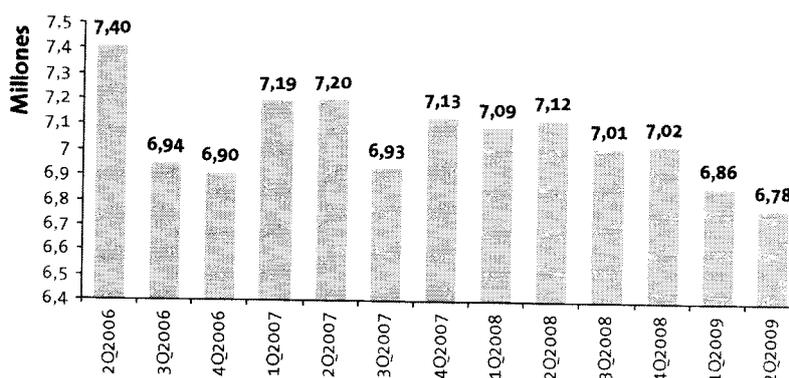
⁴ La Fase II del Plan Nacional de Numeración fue pospuesta por el Decreto 2455 de 2003 (por medio del cual se modifica el Decreto 25 de 2002). Se estableció que "... el Ministerio de Comunicaciones definirá las fechas para el inicio de operaciones, según las necesidades del sector y del país, y de acuerdo con el esquema del presente decreto...".

1.5 Aún si fuese válido el análisis 'incremental' que pretende hacer el regulador de la portabilidad fija, los resultados nos son válidos al partir de supuestos erróneos

1.5.1 El parque de líneas en Colombia está sobre estimado

El consultor relaciona la factibilidad comercial de la portabilidad numérica en el aumento de las ofertas empaquetadas. Sin embargo, de acuerdo con el estudio de Mercados Relevantes de CRC, precisamente la oferta de planes empaquetados se debe a la baja demanda que tiene actualmente la telefonía fija sobre otros servicios (como televisión y conexiones a Internet), que apalancan la penetración de telefonía que actualmente viene descendiendo de forma continua en los últimos años:

Líneas Fijas Facturando 2006 - 2009



Fuente: SUI

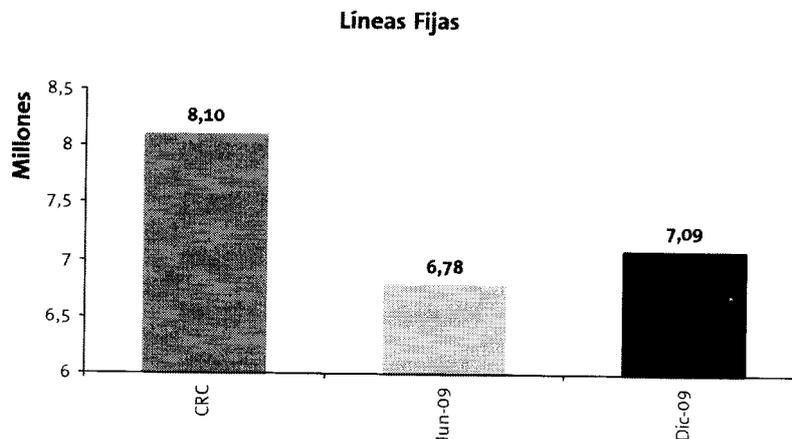
Las líneas fijas facturando actualmente presentan los mismos niveles del 4Q06, demostrando el declive del interés de los usuarios por las líneas fijas. Este factor determinante debió tenerse en cuenta en el análisis técnico y económico de la CRC. Si no existe interés en la telefonía fija, el interés por servicios asociados a la misma, como la portabilidad numérica, indudablemente va a ser mínimo.

El análisis tiene en cuenta las líneas en servicio en lugar de las líneas facturadas. Sin embargo, dentro de las líneas en servicio se incluyen los teléfonos públicos así como la totalidad de las líneas que se contabilizan empaquetadas con líneas PRI, BRI y E1's, líneas que no están asociadas a un número telefónico, o están asociadas a un número de troncal que no se incluye ni en la papelería de las empresas, ni tampoco en el directorio telefónico y, que en muchos casos no son aptas para recibir llamadas,

y por ende, no son susceptibles de ser portadas. El análisis debe hacerse con las líneas facturando.

En cuanto al parque de líneas, el consultor parte de supuestos equivocados al considerar que en Colombia a diciembre 31 de 2009 existían 8,1 millones de líneas facturando (*subscriptores de telefonía fija*). De acuerdo con las cifras oficiales (en <http://www.sui.gov.co>), a junio de 2009 se contaba con 6,775 millones de líneas (contabilizando las líneas IP de Telmex) o 6,428 millones (sin contabilizar las líneas IP de Telmex).

Los cálculos de Telefónica, teniendo en cuenta un escenario optimista donde el crecimiento de Telmex es similar al registrado en los últimos semestres, muestran que en diciembre de 2009 a lo sumo se llegó a 7,1 millones de líneas facturando.

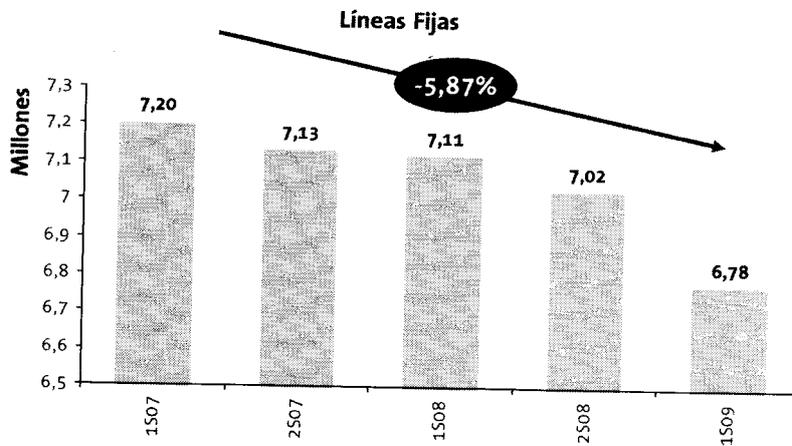


Fuente: CRC, SUI, Cálculos Telefónica

Esto significa una diferencia de más del 12% en la cifra utilizada por el consultor y las cifras reales de la industria.

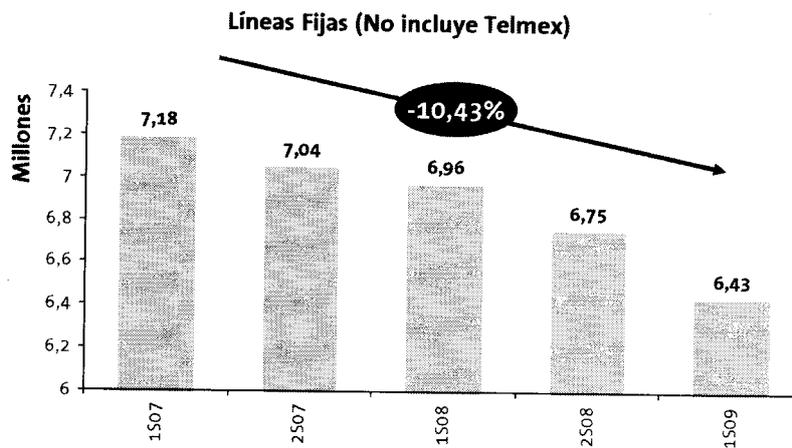
1.5.2 La tendencia creciente de las líneas fijas que asume el consultor se aleja considerablemente de la realidad colombiana

El consultor asume un crecimiento anual compuesto para los próximos años del 0,8% en el número de líneas fijas. Esto está alejado de la realidad colombiana, ya que en los últimos cinco trimestres, el decrecimiento de las líneas fijas facturadas ha sido de 5,87%.



Fuente: SUI

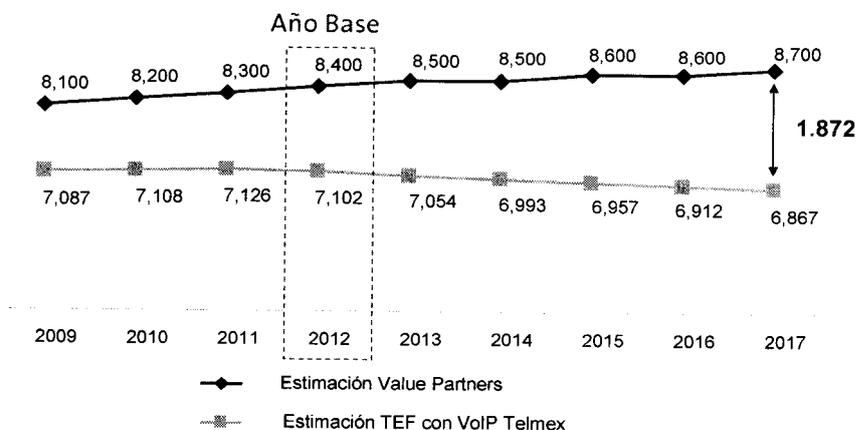
La cifra de crecimiento negativo es más dramática, si no se incluyen las líneas del operador Telmex.



Fuente: SUI

De acuerdo con estas cifras, las proyecciones de presenta la CRC distan del comportamiento real de la industria. En el año 2017, la diferencia es cercana a 2 millones.

Líneas fijas facturando (miles)



Fuente: CRC (Documento *Metodología de Evaluación de Modelos, Selección de Variables Relevantes, Aspectos Económicos Clave a Considerar y Esquema de Contención de Costos de Incertidumbre*, Value Partners, página 12), Cálculos Telefónica.

Es claro que el parque de líneas fijas que utiliza el consultor para el análisis costo – beneficio es mucho mayor a las cifras reales del mercado colombiano, lo cual introduce un error en las conclusiones definitivas del estudio. La base de líneas para el cálculo de la penetración de la portabilidad debe ser ajustada a la realidad de la industria fija colombiana.

1.5.3 El consultor no analizó la escasa concurrencia de redes fijas que existe en el país

El consultor afirma que existe un 77% de los municipios colombianos que cuentan únicamente con un operador de telefonía fija y, que por lo tanto, excluye las líneas fijas de esos municipios del total del parque para efectos de realizar el análisis costo - beneficio (Documento *Metodología de Estimación y Resultados del modelo Costo-Beneficio*, Value Partners, página 51). Estas líneas corresponden al 7% del total del parque de telefonía fija en Colombia.

Sin embargo, el consultor omite en su análisis de restricciones de geografía, el poco traslape de redes de diferentes operadores de telefonía fija que existe en los municipios que cuentan con 2 o más proveedores.

Por ejemplo, en Medellín concurren 5 operadores. Sin embargo, UNE posee el 96,4% de las líneas, por lo que la cantidad de líneas susceptibles de ser portadas no alcanzaría el 3,5% (líneas de los operadores entrantes):

| Empresa | Total | Participación |
|------------|---------|---------------|
| TELEFÓNICA | 3,389 | 0.42% |
| EDATEL | 35 | 0.00% |
| ETB | 758 | 0.09% |
| UNE | 780,889 | 96.40% |
| TELMEX | 24,974 | 3.08% |

En Bucaramanga se presenta una situación similar. TELEBUCARAMANGA posee el 90,7% de las líneas y los operadores entrantes apenas cuentan con el 9,3%, siendo éstas las susceptibles de ser portadas:

| Empresa | Total | Participación |
|-----------------|---------|---------------|
| TELEFÓNICA | 9,689 | 6.82% |
| ETB | 403 | 0.28% |
| TELEBUCARAMANGA | 128,919 | 90.74% |
| UNE | 71 | 0.05% |
| TELMEX | 2,990 | 2.10% |

En Cali y Bogotá se presenta la mayor cantidad de red superpuesta, debido a su interés comercial. En Cali, aproximadamente el 18,9% de las líneas podrían ser susceptibles de ser portadas, mientras que en Bogotá, el 25,5% de las líneas podrían portarse con la implementación de la portabilidad:

| Empresa | Líneas | Participación |
|------------|---------|---------------|
| TELEFÓNICA | 55,371 | 9.65% |
| ETB | 1,409 | 0.25% |
| EMCALI | 465,243 | 81.09% |
| UNE | 220 | 0.04% |
| TELMEX | 29,722 | 5.18% |
| UNITEL | 21,778 | 3.80% |

BOGOTÁ

| Empresa | Líneas | Participación |
|------------|---------|---------------|
| TELEFÓNICA | 195777 | 8.88% |
| ETB | 1640845 | 74.46% |
| UNE | 48 | 0.00% |
| EPMBOGOTA | 145575 | 6.61% |
| TELMEX | 221518 | 10.05% |

Para extender este ejercicio a todo el país, construimos un modelo que asume un porcentaje de líneas susceptibles de ser portadas en función del índice de concentración de cada estrato en cada uno de los municipios del país.

El escenario optimista para nuestro análisis es:

| | HHI | Traslape de redes |
|------|------|-------------------|
| 1 | 0.85 | 0% |
| 0.85 | 0.7 | 20% |
| 0.7 | 0.55 | 40% |
| 0.55 | 0.4 | 60% |
| 0.4 | 0.25 | 80% |
| 0.25 | 0.1 | 100% |

Con base en estas premisas, los resultados para todo el país son:

| | Estrato 1 | Estrato 2 | Estrato 3 | Estrato 4 | Estrato 5 | Estrato 6 | Ind-Com-Of-Otr | Total |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|-----------|
| Total líneas | 467,872 | 1,820,194 | 1,824,827 | 629,890 | 270,042 | 178,260 | 1,146,087 | 6,337,172 |
| Líneas Traslapadas | 88,012 | 387,843 | 560,586 | 201,983 | 64,745 | 47,827 | 351,945 | 1,702,941 |
| % | 18.81% | 21.31% | 30.72% | 32.07% | 23.98% | 26.83% | 30.71% | 26.87% |

En resumen, del total de líneas facturando a Junio de 2009 (6.337.172, incluyendo sólo los municipios con 2 ó más operadores), únicamente pueden considerarse

dentro del análisis como potenciales a ser portadas 1.702.941 y, por tanto, esta debe ser la base para estimar el número de líneas portadas año a año.

Este supuesto se refuerza con el análisis de Mercados Relevantes realizado por CRC ya analizado en este mismo documento, en el que se afirma que *No obstante la ausencia de barreras normativas, con la estructura de ingresos y costos actual que enfrenta este sector, es improbable que se desarrollen nuevas redes de telefonía fija que entren a competir con las actualmente establecidas. De hecho, los ingresos actuales, de acuerdo con el modelo de simulación de costos, son inferiores a los costos totales del servicio (OPEX y CAPEX).*

1.5.4 El número de 'portaciones' que considera el consultor está sobre estimado

El consultor, al partir de un número de líneas fijas superior al que realmente existe, al considerar una tendencia creciente de éstas y, al no haber tenido en cuenta el poco traslape de redes fijas en el país, incurre en un grave error. Asumir que en el primer año el porcentaje de portaciones en Colombia será igual al de Brasil (Documento *Metodología de Estimación y Resultados del modelo Costo-Beneficio*, Value Partners, página 23), país donde la concentración de líneas fijas en pocas ciudades hace que el traslape de redes sea muy superior al caso colombiano, es claramente equivocado.

Los análisis del consultor no tomaron en cuenta que en Colombia, si bien en algunas zonas se presentan más de dos operadores, la competencia se centra en los mercados de alto valor: estratos altos y estrato comercial. El mayor porcentaje de líneas (las que se encuentran en estratos 1, 2 y 3, que representan más de 65% de líneas facturadas), encuentran una baja disponibilidad real de cambio de operador, ya que las redes de los operadores entrantes, en gran medida, se centran en el 35% que representa mayores ingresos por usuario (el resultado de este análisis se presentó en el numeral anterior).

Adicionalmente, deben excluirse de los estimados de 'portaciones' los correspondientes a las líneas con numeración de servicios (018XX y 019XX). El consultor incluye esta numeración (la de servicios) en forma equivocada, al considerar "... *al primer año, un nivel de portaciones similar al evidenciado para el caso de comparables sudamericanos... (Brasil)*". En el caso brasileño, la portabilidad de numeración de servicios empezó al tiempo con la portabilidad de números geográficos. En Colombia, la numeración de servicios tiene la obligación de portabilidad desde la publicación del Decreto 25 de 2002.

A manera de ejemplo, en el caso brasileño el operador GVT reporta que del total de números portados hacia/desde su red, un 40% corresponden a líneas de servicios 8XX.

Si se incluyen las restricciones en el traslape de las redes fijas y, se elimina del cálculo las líneas en municipios con un solo operador, se tiene en cuenta la tendencia decreciente de líneas fijas y, se parte del número correcto de 'parque de líneas fijas', a lo sumo en el año 7 se llegaría a un acumulado del 2,2% de líneas, ó 151.000 líneas acumuladas en 7 años.

1.5.5 Las inversiones consideradas por el consultor están por debajo de la realidad

Los análisis al interior de las empresas de telefonía agrupadas en Andesco, tal como se le expresó en su momento a la Comisión, arrojan que las inversiones necesarias para una eventual implementación de portabilidad numérica en redes fijas alcanzarían los USD 150 millones. No obstante, el consultor considera una cifra de solamente USD 118 millones, 21,3% inferior a lo expresado por los operadores.

El consultor justifica esta menor inversión al afirmar que los operadores actuales en cualquier caso deberán hacer mejoras en los próximos años en sus redes, independientemente de la aplicación de la portabilidad numérica, *"por lo que esta última constituiría un factor para adelantar el cronograma de inversiones en actualización tecnológica, especialmente en materia de conmutación"*. También afirma el consultor que *"debido a que las inversiones en actualización del sistema de conmutación no son puramente atribuibles a la implementación de la PN, y la actualización del sistema de conmutación poseerá otras funcionalidades para provecho de los operadores, al presente modelo de costo-beneficio de PN se le atribuyó solamente el costo financiero por adelantamiento de las inversiones en conmutación"*.

En primer lugar es ilógico pensar que los operadores fijos realizarán una reposición total de sus redes en un período de unos pocos años, máxime cuando vienen soportando una alta presión competitiva, que se da principalmente en mercados rentables. En segundo lugar, para nadie es un secreto que el interés por los servicios fijos de voz disminuye día a día, principalmente por la sustitución fijo - móvil.

Por tanto, no es válido considerar que una inversión de la magnitud de la necesaria para una eventual obligación de portabilidad fija, es 'un adelanto' en el tiempo de las inversiones que de cualquier manera efectuarían los operadores fijos. Tampoco estamos de acuerdo con que dichas inversiones se recuperarían por la prestación de otros servicios conexos con la conmutación, cuando el tráfico de voz fija disminuye día a día.

Insistimos en que las inversiones estimadas por el consultor de USD 118 millones, equivalentes a USD 14 por usuario fijo, están por debajo de los costos reales en los que incurrirán los operadores, ya que sólo teniendo en cuenta los datos reportados por los operadores de TPBC más grandes (Telefónica, ETB y UNE), las inversiones para estos tres operadores alcanzan los USD 114,7 millones, cifra similar a la que estima el consultor para todos los operadores involucrados.

1.5.6 Los beneficios presentados por el consultor están sobrevalorados

1.5.6.1 Ahorro de tiempo por aviso y uso de la red de telefonía para informar del cambio de número

El consultor incluye en la estimación de los beneficios el ahorro por el uso de la red de telefonía fija así como el ahorro de tiempo por aviso del cambio de número, (Documento *Metodología de Estimación y Resultados del modelo Costo-Beneficio*, Value Partners, páginas 25 y 26).

En primer lugar, hay que resaltar que la regulación vigente establece la obligación para el operador de mantener un mensaje informando el cambio de número. Es así como la Resolución CRC 1732 de 2007 en su artículo 36 resuelve:

“Artículo 36. (...) Cuando el suscriptor solicite el cambio de número, podrá solicitar al operador, que cuando se efectúe una marcación al número anterior, se informe mediante una grabación, operadora o cualquier otro medio idóneo, el nuevo número asignado”

En segundo lugar, la existencia de planes de telefonía fija en la modalidad de ‘ilimitados’ en una buena parte del parque, hace que el costo incremental de hacer una eventual llamada telefónica adicional sea cero.

Por tanto, consideramos que ninguno de estos beneficios debe incluirse en el cálculo de los eventuales beneficios de la portabilidad fija.

1.5.6.2 Ahorro en papelería y publicidad

El consultor asume equivocadamente que el 10% de los usuarios individuales de línea fija tendrían que volver a imprimir tarjetas personales si llegasen a cambiar de número. Los usuarios individuales que requerirían dicho cambio serían aquellos independientes que practican profesiones de manera independiente y que utilizan el teléfono como medio para ser contactados. Con la masificación de los servicios móviles, la reducción de las tarifas y la facilidad de ubicación que permite un

terminal móvil, es evidente que este tipo de personas hacen uso del celular para sus actividades laborales. Por tanto, consideramos que a los supuestos beneficios de 'ahorro en papelería' deben restarse los de líneas individuales.

Entre las pequeñas y medianas empresas, el consultor supone que el 90% de éstas requerirían de un cambio en su papelería frente a un cambio en el número telefónico fijo. Este tipo de empresas utilizan principalmente páginas Web y redes sociales para información, publicidad, transacciones y servicio al cliente. En consecuencia, consideramos que tampoco les aplica el 'eventual ahorro en papelería' frente a un cambio en su número fijo.

Por último, las empresas grandes en su mayoría utilizan numeración de servicios para ser contactadas. Dado que desde el año 2002 existe la obligación de portabilidad para la numeración de servicios, consideramos que este beneficio también debe eliminarse del análisis.

1.5.6.3 Beneficios de la portabilidad para números de servicio (018XX y 019XX)

El consultor incluye en su análisis el beneficio de portar los números de servicio de cobro revertido 018XXX y de líneas con tarifa con prima 019XX (Documento *Metodología de Evaluación de Modelos, Selección de Variables Relevantes, Aspectos Económicos Clave a Considerar y Esquema de Contención de Costos de Incertidumbre*, Value Partners, página 35).

Estos beneficios deben excluirse del análisis, ya que como se ha dicho a lo largo del documento, desde el año 2002 en Colombia la portabilidad para este tipo de numeración es obligatoria y está en funcionamiento.

1.6 Conclusiones sobre el estudio de viabilidad de la portabilidad numérica fija

Con los anteriores análisis, queda demostrado que aún en el caso que fuera válido considerar la portabilidad fija como 'incremental' a la móvil, no existe viabilidad económica en términos de equilibrio financiero para su implementación.

El mismo consultor reconoce en sus documentos que "*las conclusiones del modelo de PN fija no son tan robustas como PN móvil*" y, define unas condiciones de borde de la PN fija, "*aquellas que originan un VAN negativo*".

- incremento de las inversiones de un 20% o,
- reducción del 30% en la tasa de portación

Se puede afirmar que el resultado del modelo obligatoriamente cambiará y presentará la inviabilidad de la aplicación de la portabilidad numérica para los operadores fijos, ya que se alcanzan las condiciones de frontera de la siguiente forma:

- Tasa de portación del 2,2%, traducida en una reducción del 75,5%
- Inversiones no menores a los 150 millones, traducido en un aumento del 27,11%.
- Deben excluirse la totalidad de los beneficios que representan el 77% de los beneficios Tipo 1, que a su vez representan el 77,5% del total de beneficios.

En ejercicio del derecho de petición consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, y en los Artículos 5, 9, 17 y 19 del Código Contencioso Administrativo, solicitamos de la manera más respetuosa a la CRC los cálculos, variables y supuestos (con los valores asociados a cada ítem, tanto para los costos como para los beneficios) que llevaron al resultado de VPN de USD89 millones, consignado en la página 46 del documento *Análisis para la Implementación de la Portabilidad Numérica en Colombia Condiciones generales para implementación*, y que sirvieron para construir la tabla de la página 53 del documento *Metodología de Estimación y Resultados del modelo Costo-Beneficio* de Value Partners.

2 CONSIDERACIONES SOBRE LA PORTABILIDAD NUMÉRICA EN TELEFONÍA MÓVIL

Como se comprobó en el análisis de Mercados Relevantes realizado por la CRC, existen problemas de competencia en el mercado de voz saliente móvil, que deberían ser solucionados antes de intentar la introducción de una nueva medida regulatoria.

Hace apenas unos meses que la CRC impuso un remedio regulatorio en el mercado minorista de voz saliente móvil al operador dominante, remedio que empezó a ser efectivo a partir del 4 de diciembre de 2009 para la totalidad de la oferta comercial. En el mismo sentido, según la agenda regulatoria publicada por la CRC, en el primer trimestre de este año se impondrían medidas regulatorias en el mercado mayorista móvil. Por tanto, es recomendable analizar el efecto de las medidas ya impuestas y de las que se impondrán en 2010 al operador dominante, antes de implementar la portabilidad en redes móviles.

De otra parte, la implementación de la portabilidad numérica en móviles implica inversiones por parte de todos los agentes del sector, así como el desarrollo de convenios y contratos de interconexión que merecen de toda la atención y cuidado para garantizar un funcionamiento continuo, en las condiciones de calidad que requiere esta medida.

El cronograma propuesto por la CRC es apresurado e influirá en la calidad futura del servicio. Una fase crítica para el desarrollo del proyecto consiste en la instalación y pruebas de los enlaces y comunicaciones entre los agentes involucrados y la base de datos central, en el modelo definido por CRC.

Colombia cuenta actualmente con 30 operadores de telefonía (entre fija y móvil), que requerirán no sólo de las conexiones necesarias para el transporte de las llamadas, sino las pruebas y puesta a punto de dichas conexiones que garanticen el éxito del proyecto y sus respectivos contratos de interconexión.

En Brasil, el tiempo para estas fases se definió en más de 570 días (incluye la adecuación de redes, pruebas y puesta a punto), sin embargo, para el caso colombiano se plantean 298 días para estas actividades.

La implementación de la portabilidad requiere el establecimiento de bases de datos operativas o convenios de consulta a la misma, que necesariamente requieren de convenios de interoperabilidad, implementación de mecanismos para la contención de los costos de incertidumbre, implementación de mecanismos de seguridad e integridad de la información y procesos de prueba y puesta a punto adicionales. La CRC plantea sólo 8 meses (sin contar el tiempo necesario que ocuparía el administrador de la base de datos para crear todo el sistema de información) para la realización de estas tareas.

Los documentos presentados no profundizan en los tiempos definidos para este tipo de actividades, sin embargo, la experiencia en el despliegue de redes nos demuestra que este tipo de acciones requieren de por lo menos el doble del tiempo estipulado, dadas las diversas condiciones técnicas y en muchos casos la obsolescencia de los equipos instalados actualmente en las redes de voz del país.

Para la contratación del Administrador de la Base de Datos, la experiencia de Brasil mostró que es necesario contar con el tiempo adecuado que garantice que se contrate el mejor proveedor, así como aquél que garantice las mejores condiciones tanto para los operadores, como para el regulador.

Por lo tanto, solicitamos se revise a fondo y se amplíe el cronograma propuesto, de manera que se garantice que las modificaciones que se realizarán al interior de las empresas, así como las pruebas y puesta a punto con todos los operadores involucrados, se encuentren en funcionamiento para el inicio de la portabilidad numérica móvil en septiembre de 2012.

Respetuosamente proponemos el siguiente cronograma de implementación:

| | Selección ABD | Adecuación de Redes | Pruebas y puesta a punto |
|-----------------------------|---------------|---------------------|--------------------------|
| Cronograma actual | 157 | 242 | 56 |
| | 445 | | |
| Cronograma propuesto | 240 | 360 | 360 |
| | 960 | | |

El estudio técnico y de impacto económico a los usuarios requerido de acuerdo con el inciso cuarto del Artículo 1 de la Ley 1245 de 2008 no fue presentado por la Comisión. Solamente se presenta un análisis técnico económico, en términos de equilibrio financiero, para la implementación de la portabilidad móvil, estudio que no fue requerido por el legislador. Por tal razón, en ejercicio del derecho de petición consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, y en los Artículos 5, 9, 17 y 19 del Código Contencioso Administrativo, solicitamos de la manera más respetuosa a la CRC el estudio técnico de impacto económico a los usuarios para definir la plataforma tecnológica para la implementación de la portabilidad numérica, de acuerdo con el inciso cuarto del Artículo 1 de la Ley 1245 de 2008.

3. COMENTARIOS JURÍDICOS

3.1. Obligación de publicidad del decreto 2926 de 2004 y abogacía de la competencia

El proyecto de resolución puesto a consideración del sector establece en sus considerandos que: *“Que de conformidad con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, que establece “que la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados”, el día 15 de diciembre de 2009, la CRC remitió a la Superintendencia de Industria y Comercio, SIC, el proyecto de regulación que establece las condiciones para la implementación y operación de la Portabilidad Numérica en Colombia para efectos de lo previsto en dicha disposición.”*

Más allá de las competencias legales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y de la Superintendencia de Industria y Comercio, las cuales desde ningún punto de vista pretendemos desconocer, consideramos que dentro del trámite del proceso regulatorio bajo análisis, sería de gran importancia que los operadores pudieran conocer durante la etapa de presentación de comentarios, el pronunciamiento de la SIC sobre el particular y dado que el mismo, de acuerdo con el

artículo 7 de la ley 1340 no es vinculante para la CRC, se puedan allegar comentarios, propuestas y observaciones sobre éste, que alimenten el debate con el objetivo de que se tomen las mejores decisiones para el sector y para la masificación de las TICs en el país, cumpliéndose de paso de manera aún más amplia, el deber de publicidad consagrado en el decreto 2926 de 2004.

3.2. El artículo 2 de la ley 1245 fue derogado por el artículo 23 de la ley 1341

El artículo 2 de la ley 1245 del 6 de octubre de 2008, establece que: “...Los costos de adecuación de las redes y de los sistemas para implementar la portabilidad numérica, serán sufragados por sus operadores, y en ningún caso se trasladarán al usuario...” y en tal sentido, la CRC en el artículo 21 del proyecto de resolución define que: “...**ARTÍCULO 21º. - RESPONSABILIDAD SOBRE LAS INVERSIONES Y LOS COSTOS.** En los términos dispuestos en la Ley 1245 de 2008, los costos derivados de la adecuación de las redes y de los sistemas para implementar la Portabilidad Numérica, serán sufragados por los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones al interior de sus redes, incluyendo dentro de los mismos aquéllos relativos a la comunicación entre su Base de Datos Operativa y la Base de Datos Administrativa. En ningún caso dichos costos podrán ser trasladados a los Suscriptores o Usuarios...”.

No obstante lo anterior, con base en los argumentos que procedemos a exponer, consideramos que el artículo 2 de la ley 1245 de 2008, fue derogado en virtud de la entrada en vigencia del artículo 23 de la ley 1341 del 30 de julio de 2009 y por lo mismo, la CRC no puede soportarse en dicha norma para establecer que los costos de la portabilidad no pueden incluirse en los precios cobrados a los usuarios.

- El artículo 73 de la ley 1341 de 2009 establece claramente que: “...Sin perjuicio del régimen de transición previsto en esta ley, quedan derogadas **todas las disposiciones que le sean contrarias** y, en especial, la Ley 74 de 1966, la Ley 51 de 1984, la Ley 72 de 1989, el Decreto-ley 1900 de 1990, la Ley 1065 de 2006, la Ley 37 de 1993, lo pertinente de los artículos 33, 34, 35 y 38 de la Ley 80 de 1993, la Ley 422 de 1998, la Ley 555 de 2000, el artículo 11 de la Ley 533 de 1999 y el artículo 6º de la ley 781 de 2002, todos exclusivamente en cuanto hagan referencia a los servicios, las redes, las actividades y los proveedores, **y en cuanto resulten contrarios a las normas y principios contenidos en la presente ley...**”
- El artículo 23⁵ de la ley 1341 de 2009 contempla para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, la libertad de fijar libremente los

⁵ Este artículo establece que “...Artículo 23. Regulación de precios de los servicios de telecomunicaciones. **Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones podrán fijar libremente los precios al usuario.** La Comisión de Regulación de Comunicaciones **sólo podrá regular estos precios cuando no haya**

precios a sus usuarios y a la vez limita la intervención de la CRC en materia de precios a situaciones en las cuales se presente insuficiente competencia, fallas de mercado o baja calidad de los servicios.

- Por simple vigencia en el tiempo de las normas y según lo previsto en el artículo 71⁶ del Código Civil Colombiano, en el presente caso y en virtud de la entrada en vigencia de la ley 1341 de 2009, se dio una derogatoria tácita del artículo 2 de la ley 1245 en la medida que su contenido no es compatible con la nueva ley.
- El contenido de las normas mencionadas es incompatible y por tanto de imposible aplicación simultánea, en la medida que el artículo 2 de la ley 1245 determina una limitación a la libertad de fijación de precios que contempla el artículo 23 de la ley 1341, que haría inoqua la disposición definida en la norma posterior, por lo que sabiamente el legislador determina que ante esta situación debe entenderse derogada la disposición anterior, en este caso el artículo 2 de la ley 1245.
- La interpretación acá presentada en relación con las facultades de la CRC para la fijación de precios, es coherente con lo expuesto por la misma CRC en el documento soporte de la *"Propuesta de modificación del régimen tarifario de los servicios de TPBCL y TPBCLE de acuerdo con los criterios de intervención en la fijación de precios y la protección de los derechos de los usuarios establecidos en la Ley 1341 de 2009"* en la cual se establece que:

"...De manera particular en cuanto hace referencia a la fijación de los precios de los servicios de telecomunicaciones al usuario, la Ley establece en su artículo 23 como regla general que tal evento debe responder a la libre determinación hecha por los proveedores de redes y servicios, siendo su regulación el mecanismo excepcional al que puede acudir el Estado, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, cuando se presenten alguna de las siguientes condiciones:

- 1. No haya suficiente competencia*
- 2. Se presente una falla de mercado*

suficiente competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos, lo anterior mediante el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la presente ley. Parágrafo. La CRC hará énfasis en la regulación de mercados mayoristas..." (Negrilla fuera de texto)

⁶ El artículo 71 del Código Civil define que: *"... La derogatoria de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que se deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogatoria de una ley puede ser total o parcial ..."* (Negrilla fuera de texto)

3. La calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos

Adicionalmente, la Ley establece que la CRC debe hacer énfasis en la regulación de mercados mayoristas y contempla la protección de los usuarios no sólo como principio orientador de la Ley sino como criterio de interpretación de las disposiciones de la misma.

De acuerdo con lo expuesto, se encuentra que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009, la Comisión de Regulación puede intervenir en el mercado para fijar los precios cuando se presenten alguno de los criterios antes mencionados, motivo por el cual se debe proceder a la revisión del actual marco tarifario en dicho contexto..."

Adicionalmente, este documento resalta un punto de particular importancia para el análisis de la viabilidad de implementar la portabilidad en la telefonía fija, ligado con la libertad tarifaria al establecer que:

"...De esta manera, la Resolución CRT 2063 de 2009 menciona que las condiciones de competencia en los mercados de voz local demuestran sustituibilidad en un solo sentido, por cuanto los servicios móviles ejercen presión competitiva sobre el servicio de telefonía fija, y no ocurre que el servicio de telefonía fija ejerza una presión competitiva sobre los servicios móviles, razón por la cual en el Anexo 01 de la Resolución CRT 2058 de 2009, se definió como uno de los mercados relevantes de telecomunicaciones, el mercado relevante de voz "fija y móvil saliente local" con alcance municipal.

En este sentido, se puede concluir que no hay evidencia que permita concluir que las razones originarias en lo que respecta a la fijación de precios para los servicios de TPBCL y TPBCLE sigan persistiendo y, por lo tanto, en la prestación de los mencionados servicios hay suficiente competencia, no se presenta una falla de mercado ni se observa que la calidad de los servicios ofrecidos no se ajustan a los niveles exigidos, motivo por el cual, a la luz de los criterios señalados por la Ley 1341 de 2009, surge como consecuencia la necesidad de revisar la medida regulatoria para que los operadores puedan fijar libremente los precios al usuario..." (Negrilla fuera de texto)

En conclusión, en el evento en que la CRC al finalizar el proceso regulatorio defina que debe implementarse la portabilidad numérica, tanto para telefonía fija como móvil, forzosamente debe considerar que el artículo 2 de la ley 1245 se encuentra derogado y con ello, devienen en ilegales las disposiciones que sean contrarias al artículo 23 de la ley 1341 en virtud del artículo 73 de la misma ley.

Amparados en el anterior análisis, respetuosamente solicitamos a la CRC que incluya dentro de las consideraciones para la eventual implementación de la portabilidad numérica, que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en

ejercicio de la libertad de fijación de precios, pueden contemplar en los mismos las inversiones que se requieran para su puesta en funcionamiento, con lo que se desvirtúa aún más el hipotético beneficio que la portabilidad representaría para los usuarios.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Con todos los elementos expuestos, Telefónica considera inviable la aplicación de la portabilidad numérica fija, y recomienda modificar el cronograma planteado, aprovechando los tiempos definidos en la Ley 1245 de 2008.

En el caso de la fija, se solicita ajustar el modelo de análisis costo – beneficio a la realidad colombiana, así:

- Líneas fijas en 2009 cercanas a los 7 millones (el consultor asume un valor superior a los 8 millones).
- Tendencia decreciente del parque de líneas fijas (el consultor asume tendencia creciente).
- Reducción significativa del porcentaje acumulado de portaciones al cabo de 7 años debido al poco traslape de redes (a lo sumo el 26% del parque) de diferentes operadores en Colombia (el consultor asume una situación similar a la de Brasil).
- Exclusión del porcentaje de portaciones acumuladas de las líneas de servicios 18XX y 19XX (en el caso de GVT Brasil este tipo de líneas representa el 40% de las portaciones).
- Las inversiones no están claramente definidas, ya que en unos documentos se indican inversiones en operadores fijos por USD 118 millones y en otros apartes se indican inversiones de estos operadores por USD 141 millones. De acuerdo con cálculos de la industria, este valor no sería menor de los USD 150 millones.

Se deben eliminar del cálculo del beneficio:

- El uso de la red para avisar el cambio de número ya que existe obligación regulatoria para el operador de informar dicho cambio y, existe una buena proporción de líneas fijas en plan ilimitado, cuyo costo incremental es cero:
- El ahorro en tiempo por avisar el cambio debido a la obligación regulatoria para el operador de incluir el mensaje
- El ahorro en impresión de tarjetas personales para individuos, pequeñas y medianas empresas

Telefonica

Telefónica Colombia

Transv. 60 (Av. Suba) No. 114 A-55

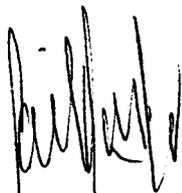
Bogotá D.C.

Tel (571) 593 5399

- Desplegar la red de comunicaciones necesaria para el intercambio de señalización.
- Afinar los procesos al interior de las empresas, que garanticen la calidad en la portación de líneas móviles.
- Garantizar el funcionamiento y los niveles de servicio requeridos en las redes de telefonía, mediante un esquema de pruebas serio que logre los objetivos de interconexión y funcionamiento de la portabilidad numérica móvil.

Para finalizar, queremos resaltar que el texto del proyecto de resolución en los actuales términos, generaría inversiones muy altas para TELEFÓNICA que significarían necesariamente la desviación de recursos actualmente planeados para la masificación de banda ancha, por lo que se dejarían de instalar aproximadamente 350.000 nuevos accesos de banda ancha en 2010.

Atentamente,



CAMILO AYA CARO

Vicepresidente de Estrategia, Regulación y Sinergias

| | |
|--------------|---|
| CRC | |
| Radicación : |  * 2 0 1 0 3 0 0 4 9 * |
| Fecha : | 08/01/2010 10:52:49 A.M. |
| Remitente : | TELEFONICA |
| Anexos : | |
| Asunto : | COMENTARIOS AL PROYECTO REGULATORIO.- PORTABILIDAD NUMERICA EN COLOMBIA. |