



400-GUENT-1372
Santiago de Cali, 21 de Noviembre de 2014

Doctor
JUAN MANUEL WILCHES
Director
Comisión de Regulación de Comunicaciones
Bogotá

Asunto: Comentarios al estudio de Servicio de Portabilidad Numérica en el Servicio de Telefonía Fija.

Las Empresas Municipales de Cali, se permite remitir sus comentarios al desarrollo del estudio indicado en el asunto, el cual consideramos de extrema relevancia para el sector, considerando el alto impacto que se generaría al mercado y a la interoperabilidad de la red al interior de los operadores, en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES GENERALES

Emcali acompaña el espíritu de la implementación de la portabilidad numérica, como una iniciativa de carácter social que responde a los fines del servicio público al que está asociado y que puede contribuir al bienestar económico y social del país y su región en particular.

Sin embargo deja de manifiesto que para la evaluación de beneficio costo se deben considerar todos los elementos comerciales, técnicos, políticos, administrativos y su respectivo impacto financiero en el negocio, pues este impacta necesariamente la sostenibilidad del negocio, en caso de implementarse en los plazos propuestos, dado que este periodo no alcanzaría lo que denomina la CRC como “el nivel de comportamiento del mercado que permitan alcanzar resultados robustos” y en consecuencia no es posible lograr el retorno de inversión necesaria.

En este orden de ideas, se afectaría también la misma prestación del servicio a los usuarios, sea que generaría una afectación de impacto social por privar a un indeterminado, pero estimado gran número de usuarios, del servicio de telecomunicaciones, pues la participación que tiene la empresa en el mercado



total, incluye mayoritariamente estratos medio y bajo así como usuarios comerciales en todos los niveles.

CONSIDERACIONES TÉCNICAS.

La red de conmutación de Emcali, está constituida como una red híbrida con tecnología NGN y tecnología TDM. Lo anterior implica que se tienen y se gestionan diferentes equipos, switches, enrutadores, gateways y protocolos de señalización que ameritan de cara a la eventual implementación de la portabilidad numérica, la realización de un trabajo de ingeniería, dimensionamiento y potenciación de funciones por interoperabilidad y capacidad.

Se requiere iniciar por un levantamiento de la situación de funcionamiento actual de cada uno de los elementos de dicha red híbrida, para determinar con precisión, las eventuales ampliaciones o también el posible cambio total del equipo por limitaciones de funcionalidades e incluso por obsolescencia.

La intervención en menor o mayor escala de cada uno de estos elementos de red, implica la compra parcial o total de hardware y software asociado, para después pasar por las pertinentes etapas de instalación, pruebas y puesta en funcionamiento de manera sincrónica, con el resto de red que no se haya intervenido.

En particular para la tecnología TDM se debe llevar todo el tráfico originado de estas centrales telefónicas hacia elementos más modernos como son los gateways de troncales, para que estos hagan el disparo de la consulta del número portado hacia la bases de datos de portabilidad. Esto implica una laboriosa reorganización de rutas de voz y de señalización con elementos que se encuentran en estado EOL (End Off Life) como la red SDH y las mismas centrales telefónicas, porque fueron adquiridos hace más de 20 años. En este sentido y para la sustitución de líneas TDM y su migración a la red NGN, se requiere de una revisión y levantamiento de catastro o inventario que aún no se tiene. Como consecuencia, se deben implementar las pertinentes interfaces para unificar los diferentes ámbitos de trabajo de cara a consolidar un denominado Control Unificado.

Todo lo anterior conlleva a la implementación, de una gran base de datos lo suficientemente robusta, que permita gestionar la información total de los usuarios para posibilitar cualquier gestión asociada tales como: numeración, facturación,





EMCALI
EICE - ESP

actividades de activación, desactivación y otras más que ayuden a darle un manejo en línea a cualquier intervención sobre dichos usuarios.

Adicionalmente, es importante resaltar que además se necesita adecuar todas las pertinentes plataformas informáticas que complementan el trabajo de portabilidad, ya que son las encargadas de interpretar y viabilizar de cara al usuario, todo el trabajo tecnológico que se ha desarrollado internamente en la red de conmutación.

Entre los impactos usuales que se podrían tener sobre las redes, se cuenta entre otros los de administración, operación y mantenimiento:

- *Tablas de análisis de dígitos para analizar en las centrales.*
- *Definiciones de activación de red inteligente (IN) y aplicación de la activación, de ser el caso*
- *Suministro de datos para los abonados que han sido "portados" a otra central*
- *Tablas de análisis de dígitos para abonados que han sido "portados" desde otra central*
- *Facturación relacionada con la interconexión entre otros operadores locales*
- *Encaminamiento a puntos de interconexión entre operadores*
- *Controles del grupo de enlaces para controlar la señalización*
- *Controles del grupo de enlaces para usar la señalización específica de las redes*
- *Flujo de los procesos entre las empresas operadoras para la portabilidad numérica.*

Todas estas actividades: Compra de equipos, ampliaciones, activación de funcionalidades e implementación, serían estrictamente necesarias para afrontar la implantación de la portabilidad, cumpliendo con todas las exigencias propias de este tipo de regulaciones y como se explica más adelante no han sido valoradas y menos cuantificadas para la vigencia 2015, por EMCALI.

De otro lado y como hecho especial, queremos resaltar lo mencionado por la Consultoría Zagreb - Tachyon en cuanto a la motivación principal para recomendar la implantación de la PN en la telefonía fija. Se expresa el Consultor en los siguientes términos:

"Con la entrada del móvil, la telefonía fija ha perdido participación en el mercado de voz, con lo cual se podría pensar que la portabilidad en este servicio ya no es una medida de primer orden para la promoción de la competencia. No obstante, como se mostró en el estudio de mercado, casi el 50% de las líneas de TPBCL están contratadas en planes empaquetados que integran internet o televisión. Desde esta perspectiva, la PN no sólo incide en la intensidad de la competencia en el mercado de la telefonía fija, sino en los cada vez más importantes mercados de internet y TV." Resaltado nuestro.

Al respecto queremos mencionar que, en línea con lo referido por el Consultor, hace mucho tiempo que estamos ante una realidad en la cual los usuarios de telefonía fija están entregando sus líneas telefónicas a favor de la telefonía móvil, y que de esta manera, y en forma acelerada, la voz fija se está convirtiendo en una facilidad en la cual juega el papel de apéndice de los servicios empaquetados y no el de elemento motivador para la decisión de compra de los mismos por parte del usuario. Es decir que, tal como lo menciona el Consultor, **“la telefonía ha perdido participación en el mercado de voz”**.

Por esta razón en este punto, queremos llamar la atención de la CRC sobre el sentido que pretende darle la Consultoría a la justificación de la implantación de la PN como es la de obviar la decadencia del mercado de telefonía fija y colocarla en el terreno de una posible competencia de los servicios empaquetados, en los cuales, tal como se analizó en el párrafo anterior, la telefonía fija es una facilidad accesoria que no tiene ningún peso. Y esto no para allí, sino que, en el caso de aceptar que ello fuera razonable, estaríamos enfrentando una situación en la que se cargarían los altos costos de implantación de la PN a un servicio en decadencia que apenas genera ingresos para solventar sus propios costos operativos, y que por lo tanto dichos costos no podrían ser asumidos por este.

Lo anterior conduce a la conclusión de que si el servicio de telefonía fija no está en capacidad de asumir los costos de implantación de la PN, y consecuentes que este servicio se vende empaquetado con los servicios de Internet y TV, necesariamente los nuevos costos que no puede asumir la telefonía fija deberán ser asumidos por los servicios de Internet y TV. Lo cual no es otra cosa que, para decirlo en palabras simples, la aplicación de subsidios cruzados, figura esta que está expresamente prohibida por la ley.

Por otra parte, y de nuevo teniendo en cuenta la justificación del empaquetamiento de servicios para la implantación de la PN aducida por la Consultora Zagreb - Tachyon, debemos que tener en cuenta la posición que ha venido detentando la propia CRC frente al empaquetamiento de servicios desde el año 2012 mediante el estudio de las prácticas de empaquetamiento y la determinación de eventuales fallas de mercado derivadas de la aplicación de dichas prácticas así como las posibles medidas regulatorias a que haya lugar.

Es así como, en febrero del presente año, la CRC publicó los resultados de la Consultora Blue Note en la que se detectó que hoy los servicios empaquetados representan la primera opción de comercialización de servicios de telecomunicaciones, y más del 40 por ciento de los usuarios de TV por suscripción adquieren sus servicios de manera empaquetada con otro servicio, principalmente telefonía fija o Internet de banda ancha fija, y concluyen que:





EMCALI
EICE - ESP

“El modelo de empaquetamiento adoptado en Colombia es el mixto, oferta comercial de paquetes o productos aislados. Sin embargo, se han observado altas tasas de penetración de empaquetamiento lo que podría ser resultado de prácticas de venta atada. La TV ha tomado un rol de servicio de ancla para abordaje comercial, y por eso es ámbito de una alta intensidad competitiva”

En concordancia con lo aquí expuesto, la CRC, en la construcción de la Agenda 2015, ha incluido en el Análisis de mercado de servicios empaquetados el estudio de ofertas empaquetadas de servicios de telecomunicaciones con el siguiente objetivo: “La CRC debe considerar las ofertas empaquetadas al definir y analizar mercados relevantes. En particular, debe llevar a cabo “tests de replicabilidad”, de manera de identificar cualquier potencial subsidio cruzado entre los diferentes elementos de la oferta empaquetada (p.ej., promocionar precios artificialmente bajos de alguno de los elementos del paquete), y examinar si vale la pena definir un mercado de servicios empaquetados, tomando en cuenta sus eventuales implicaciones en los mercados mayoristas”.

Por todo lo aquí expuesto, es que comedidamente solicitamos a la CRC que dentro del análisis del empaquetamiento de servicios, incluya los efectos que podrían introducirse como subsidios cruzados relacionados con la aplicación de nuevos costos con destino a un mercado insolvente que deberían ser cubiertos por otros mercados en auge. Y que mientras tanto suspenda la iniciativa de implementación de la Portabilidad Numérica ya que los resultados de ese análisis pueden brindar nuevas consideraciones a la hora de decidir su conveniencia para el sector de las TIC.

CONSIDERACIONES ECONOMICAS.

Para implementar el proyecto de portabilidad se requeriría realizar una serie de cuantiosos gastos, e inversiones, los cuales deberían estar incluidos en el presupuesto de la Gerencia de Telecomunicaciones a ejecutar para el año 2015, pero Empresas Municipales de Cali, ya entregó el plan de presupuesto para el año siguiente, por lo que no es viable ni ejecutable, en estas circunstancias, ninguna actividad relacionada adicional para el desarrollo de este proyecto.

En consecuencia el análisis de flujo de fondos, no permite garantizar el equilibrio financiero que prevé el espíritu de la Ley 1245, que estableció que en la telefonía fija “... procederá la conservación del número cuando, previamente, se determine su viabilidad técnica y económica, en términos de equilibrio financiero.... y de serlo, sólo cuando el usuario se mantenga dentro del distrito o municipio, en el cual se le presta el servicio...”

CONSIDERACIONES COMERCIALES

Tomando como base el estudio presentado en el cual se plantea que si bien: “La portabilidad numérica elimina una barrera al usuario para cambiarse de operador... obligando a los operadores a ofrecer mejores servicios, sean estos en calidad de red, atención y precios” también se afirma que: “no se tiene conocimiento de estudios que cuantifiquen la mejora del servicio como el resultado de entrada en vigencia de la Portabilidad Numérica en la telefonía fija”.

Esta implementación en el corto plazo, generaría una guerra de precios que solo en el corto plazo, beneficiaría a los usuarios pero en el mediano plazo afectaría a los operadores pues en las condiciones de implementación propuestas, no contribuye a los retornos de inversión requeridos. Para ilustrar esta situación vale la pena verificar en el mismo estudio, cómo se comportan mercados culturalmente cercanos a Colombia como son los casos de: Chile, México y España, donde los mayores PORTANTES en telefonía fija, son los usuarios que tienen varios servicios (paquetes), pero que conservan sus números

En este sentido y dado que el mercado es altamente sensible al precio, lo que viene sucediendo en el mercado Colombiano, es que los operadores ofrecen modalidad de paquetes mediante los cuales subsidian la telefonía fija y la implementación de la Portabilidad Numérica, o sea que además de los costos y gastos de inversión desestimularía, el acceso a estos paquetes y en consecuencia disminuye las posibilidades de atender más usuarios con telefonía básica subsidiada.

Con relación al cumplimiento de los compromisos internacionales en los términos establecidos en el acuerdo de promoción comercial y del artículo de la ley 1245/08 estos facultan al gobierno Colombiano para tener en cuenta la factibilidad económica para efectos de condicionar la Portabilidad Numérica no solo a su viabilidad técnica sino también económica, para garantizar el equilibrio financiero

De otra parte y aunque las recomendaciones de la OCDE se señale la conveniencia de su implementación, el estado Colombiano es autónomo para defender los bienes públicos, por lo que es útil llamar la atención sobre que la mayor concentración de los usuarios de telefonía fija, está en empresas de naturaleza pública como es el caso de EMCALI

Experiencias internacionales confirman que la portabilidad se ha incentivado más en la telefonía móvil que en la fija y las demoras en su implementación, se han dado por el decrecimiento que sigue experimentando la telefonía fija como sucede en Colombia, que se ha ubicado en los últimos años en 7 millones de líneas



EMCALI
EICE - ESP

(PP65) y así como la presencia de operadores mayoritarios de orden multinacional con amplia capacidad financiera

Vale la pena agregar que EMCALI no obstante esta condición del mercado de telefonía fija, que no muestra niveles de crecimiento que garantice el retorno sobre sus inversiones, ha usado el mismo criterio de presencia social en el mercado y buen servicio que nos mueve a pensar siempre en el bienestar de nuestros clientes y usuarios, ha mantenido un permanente desarrollo y actualización tecnológica.

Por esta razón y a pesar de la difícil situación económica del componente de Telecomunicaciones de la empresa, los esfuerzos de inversión han estado dirigidos a desarrollar otros productos y servicios que fortalezcan su oferta de valor orientados al cumplimiento de los objetivos de innovación, los cuales hacen parte de su plan estratégico y garantizan la sostenibilidad del negocio.

En este sentido ha realizado inversiones en no solo en telefonía fija sino también en Banda Ancha y en Televisión, tales como el montaje de cabecera, lanzamiento de la Televisión, cambio de tecnología de armarios GPON, el fortalecimiento como operador de larga distancia, el sistema de ubicuidad y montaje de Data Center, entre otros. Todo esto orientado a ampliar la oferta de valor para el beneficio de sus usuarios. En consecuencia la implementación de la portabilidad numérica en el corto plazo afectaría directamente la posibilidad de mantenerse en el mercado por la vía del empaquetamiento de sus productos.

Así las cosas, la implementación del sistema de portabilidad numérica en el plazo que se propone, implicaría hacer inversiones que por las razones antes mencionadas no van a generar un retorno por la vía del crecimiento del mercado sino por el desarrollo del mismo, lo que sí es posible pero en periodos más largos. Pero si se quisiera cumplir en los términos propuestos se tendrían que iniciar en la vigencia del año 2015 como un gasto directo, que además de las limitaciones político- administrativas que mencionaremos más adelante, implicarían un esfuerzo económico tan significativo frente a su capacidad actual que harían inviable su operación en el corto plazo.

CONSIDERACIONES POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS

Como es de público conocimiento el año 2015, es atípico para la gestión de los negocios públicos dado el proceso electoral de Gobiernos Regionales y Locales, que implica la activación de la Ley de garantías suspendiendo durante un periodo importante la posibilidad de contrataciones con terceros que imposibilitan la

implementación desde lo técnico, de las soluciones para la implementación de la regulación propuesta.

Así mismo y por la naturaleza de Empresa Pública Municipal de EMCALI, la circunstancia del cambio de gobierno, no permitiría la gestión de las vigencias futuras que se requerirían para este propósito y tampoco sería conveniente dejar proyectos de esta envergadura, sin contar con el compromiso de la siguiente administración.

En términos administrativos el proceso de planeación financiera para el año 2015 de EMCALI TELECOMUNICACIONES, está basada en los elementos técnicos y metodológicos disponibles del negocio, que implican unos niveles de gastos e inversión que no consideraban este cambio de condiciones en la regulación y para la fecha en que se estudia esta implementación, el proceso de planeación presupuestal ha surtido todas las instancias de la empresa, incluso haciendo esfuerzos muy altos para buscar su equilibrio para esa vigencia de 2015, lo que indica claramente la imposibilidad de asumir nuevos compromisos de inversión y menos de gasto.

En resumen este proyecto regulatorio, no genera valor de retorno para la EMCALI, pues el ROI sería prácticamente nulo para este caso, pues la empresa estaría abocada a un gasto, de aproximadamente US\$ 2'000.000, para adecuar técnicamente y con pronóstico reservado –aún no valorado- 15 de las 30 centrales que hoy según la Oficina de Planeación de Servicio de la Gerencia de Telecomunicaciones son TDM (40% de los usuarios actuales).

CONCLUSIONES:

El mecanismo de portabilidad numérica como obligación de los operadores de telecomunicaciones, es un proceso que tiene su sustento en la legislación y regulación que sobre la materia se ha venido desarrollando, tanto por el legislador como por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, buscando una constante protección al usuario de los servicios de telecomunicaciones y la defensa a la libre elección que tiene cualquier individuo de elegir su operador, sin verse desde ningún punto de vista afectado.

En este sentido, los distintos órganos de vigilancia y control, en especial la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, se pronunció sobre la viabilidad



de este proyecto regulatorio (en el año 2010 para la telefonía móvil), teniendo en cuenta que se constituye en un promotor de sana y libre competencia que no afecta el mercado del sector.

Para su implementación, se solicita respetuosamente a la CRC un especial estudio de las condiciones que se presentan en cada una de las regiones del país, donde el mercado de los operadores dominantes puede entrar a jugar un papel monopolista. Es así, como deben existir unas condiciones especiales según las regiones donde la portabilidad numérica se esté ejecutando. En el mismo sentido, los dos factores de posibilidad técnica y eficiencia económica, deben converger para que siga siendo la telefonía fija un negocio viable para los operadores que no tienen el músculo financiero proyectado para realizar las inversiones necesarias para poner en funcionamiento el proceso de portación.

La portabilidad fija es un servicio adicional que hace más eficiente el funcionamiento del mercado (o mercados), en el sentido de disminuir los costos del cambio de operador que enfrentan los clientes de la telefonía fija. Pero en el mismo orden de ideas, debe seguir manteniendo los principios que rigen la prestación de servicios de telecomunicaciones para los operadores, constituyéndose en un negocio donde se demuestre un costo eficiente más una utilidad razonable.

Los análisis realizados para la implementación de la portabilidad numérica, así como las condiciones generales y particulares, deben hacer parte del constante interés para proteger los intereses de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. Pero como ya se dijo y es sabido, el servicio de telefonía fija actualmente afronta un des-estímulo muy importante en su utilización, lo cual se traduce para los operadores en una situación difícil que no soporta la ejecución de inversiones adicionales para sostener la prestación de la portabilidad numérica.

Por ello es necesario resaltar que la implementación de la portabilidad numérica para los operadores, está orientada por costos y gastos, pues en principio no permite considerar márgenes adicionales asociados a su incorporación, dado que no constituye una línea "per-se" de negocio. Dicha implementación conlleva a una serie de costos y gastos administrativos y operativos, generados por el enrutamiento de las llamadas desde y hacia números portados.

Estos costos se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- *Costos de Red, asociados a modificaciones en centrales y mantenimiento.*
- *Costos de Operaciones.*





EMCALI
EICE - ESP

- *Costos de venta, marketing, publicidad, información sobre los nuevos servicios.*
- *Costos Administrativos en los operadores.*
- *Costos de administración de la base de numeración.*
- *Costos para generar controles y auditar sobre los niveles de servicio ofrecidos a los usuarios y entre operadores (tanto para los operadores, como para la administración).*

La portabilidad en telefonía fija, también afectaría los planes de mercadeo y ventas proyectados por Emcali, toda vez, que la idea de la CRC es avanzar hacia líneas individualizadas o separadas, en beneficio del cliente final, pues cualquier migración a otro operador o retiro afectaría los planes de empaquetamiento, estrategia que hemos venido promocionando en aras de “amarrar” u ofrecer servicios integrales a nuestros clientes. Por eso a futuro el tema de empaquetamiento (oferta conjunta de más de un servicio de telecomunicaciones) habría que reevaluarlo, desde el punto de vista de la portabilidad y por ende de los costos de promociones o mercadeo o fidelización.

Así mismo es importante que se garantice **Reciprocidad y simetría**: Si los entrantes proveen de la Red de Portabilidad Numérica a sus suscriptores, deberían tener la oportunidad de recuperar sus costos de una manera simétrica y recíproca de parte de clientes y operadores.

Por todo lo anterior, Emcali, de manera respetuosa solicita se suspenda la regulación hasta tanto las empresas que presten telefonía fija se ajusten técnicamente para poder implementar soluciones que generen un menor impacto económico para las mismas, y así se permita prestar un servicio eficiente y con calidad al usuario, preservando su derecho de libre elección de operador y la conservación de su línea. Y en este sentido, se permita lograr una óptima preparación, con el fin de asegurar y potenciar la tecnología nuestra actual y ante todo asegurar los clientes, en aras de garantizar que las inversiones que se hagan y favorezcan la capacidad instalada y la base de clientes.

En este orden de ideas consideramos que la implementación del proceso de portación podría estar proyectándose para el año 2018, pues como ya se sugirió, se considera de gran importancia el desarrollo de estudios técnicos y económicos adicionales al interior de los distintos operadores, como también sobre el impacto a los usuarios. Estos tres años, servirían para iniciar y afinar cada uno de los procedimientos necesarios para implementar el proceso de portación desde cada una de sus aristas, bien sea como operador donante o como operador receptor.

En las circunstancias actuales, una regulación de aplicación anterior para la portabilidad numérica en la TPBC, podría hacer más gravosa la situación de EMCALI como prestador de los servicios de TPBC en la región y con sujeción a



EMCALI
EICE - ESP

los criterios de razonabilidad y de proporcionalidad de la norma propuesta colocaría en alto **riesgo la continuidad y prestación** de los servicios y la estabilidad de la organización en el corto plazo.

En conclusión se requiere este plazo adicional para la implementación de la norma que le permita a Emcali prepararse para asegurar y potenciar la tecnología actual, pero especialmente, para garantizar la buena atención a sus clientes, en orden a procurar que las inversiones fortalezcan verdaderamente nuestra capacidad instalada y el crecimiento de nuestra base de clientes, evitando el churn que puede producir estas medidas

En virtud de lo anteriormente expuesto, se exponen los comentarios y observaciones realizadas al estudio del proyecto regulatorio, esperando que sean de recibo para el regulador.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alvaro'.

ALVARO JAVIER AGUDELO LOPEZ
Gerente(E)
Unidad Estratégica Negocio de Telecomunicaciones

