



Bogotá, 20 de febrero de 2018

Señor Ministro
DAVID LUNA SANCHEZ
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES.
Carrera 8a entre calles 12 y 13 Edificio Murillo Toro
Ciudad

Asunto: Segundo proyecto de Resolución por el cual se establecen los requisitos, las condiciones y el procedimiento para participar en el proceso de selección objetiva mediante el mecanismo de subasta, para otorgar permisos de uso del espectro radioeléctrico, en las bandas de 700 MHz y 1900 MHz.

Respetado Señor Ministro:

A continuación, presentamos los comentarios de COMCEL S.A. (en adelante COMCEL) al proyecto de Resolución del Asunto.

PRINCIPALES ASPECTOS DE LA SUBASTA DE 700 MHz

El proyecto sometido a comentarios, mantiene condiciones de acceso al espectro de 700 MHz que resultan (i) discriminatorias, (ii) desincentivan la inversión en infraestructura, y (iii) reducen la competencia entre prestadores, generando una afectación negativa para la competencia, para el mercado y para el bienestar del consumidor, tal y como se desarrollará a continuación.

1. Sobre el proceso de subasta

1.1. Topes y bloques de espectro

El aumento de topes de espectro que realizó el MINTIC a través del Decreto 2194 de 2017 resulta acertado, ya que permite una mayor concurrencia de oferentes al proceso de subasta. Bajo estas nuevas condiciones de topes, en la subasta en discusión, se presentan algunos ajustes positivos



respecto de la definición de bloques de espectro a subastar con ancho de 10 MHz (5+5) y la eliminación del bloque de 30 MHz.

No obstante lo anterior, consideramos que el diseño de las condiciones de la subasta y los bloques a subastar no permitirán que haya puja plena por todos los bloques. Valga la pena preguntarse, ¿Cómo se desarrollará la subasta posteriormente a que los PRSTM vayan copando sus topes particulares de espectro? Existirá el caso de que un solo oferente aspire a un solo bloque, desvirtuando los beneficios de la subasta ascendente y la pluralidad de oferentes por bloque.

Para eliminar este riesgo, sugerimos al MINTIC segmentar el espectro en 8 bloques de 10 MHz continuos, sacando 10 de los 20 MHz adicionales de la reserva para emergencias, con lo cual asegura la concurrencia y dinámica competitiva para todos los bloques.

1.2. Duración de las licencias

Si bien existe una propuesta por parte del Gobierno para el aumento de la duración de las licencias de espectro¹, resulta necesario un compromiso mayor para lograr que dicha propuesta se configure en la realidad. Colombia tiene una vigencia de los permisos de 10 años, uno de los países con la duración más corta en la región, conforme al estudio realizado por la GSMA^[1], donde se demuestra que el promedio de duración de las licencias es de 17 años.

En este sentido, es necesario que para efectos de la presente propuesta, se tome en consideración que una duración de 10 años resulta insuficiente para recuperar la inversión requerida, razón por la cual es necesario dotar al proceso de seguridad y certidumbre a los oferentes. Así las cosas, es conveniente que dentro del proceso se establezca una condición que aclare que si la duración de los permisos del espectro es ampliada conforme a la tendencia mundial, dicha modificación se aplicará inmediatamente a los permisos asignados.

2. Sobre las condiciones de la subasta

Las condiciones de la subasta para la banda de 700 MHz, no guardan coherencia con el crítico entorno financiero y de inversión actual de la industria móvil. El país necesita una Política Pública (incluidas las condiciones de la subasta), que reactive y dinamice la industria TIC, para revertir el decrecimiento

¹ Proyecto legislativo 174 de 2017 - Cámara. Regulador convergente.

[1] Bluenote, GSMA 2015





del sector, de la mano de mayor inversión, más competencia en infraestructura y mayor innovación, buscando más y mejores servicios para el usuario.

La subasta propuesta debería generar un entono de inversión adecuado y eliminar todos los conceptos que generen incertidumbre; es necesario que se haga público el precio base, el listado de centros poblados y localidades a cubrir en las condiciones de la subasta; los mismos deben ser conocidos y transparentes para todos los interesados, toda vez que dicha información es necesaria para realizar los planes de negocio y de inversión asociados.

Por otro lado, se reitera lo manifestado por la GSMA respecto de la improcedencia de usar el acceso del espectro como herramienta para intentar resolver supuestos problemas de competencia², pues la regulación de competencia contempla herramientas que resultan menos distorsivas y no afectan a los usuarios.

2.1. Necesidad de asignar espectro en la banda de 700 MHz en Colombia – Rezago respecto a los demás países latinoamericanos.

Colombia cuenta con una de las más bajas asignaciones de espectro en términos absolutos en América Latina. Se han adjudicado en total hasta la fecha, contando bandas bajas y altas, 495 MHz de espectro para IMT. Lo que significa, que para alcanzar las recomendaciones de la UIT (explicadas más adelante), trazadas para el 2020, es necesario poner a disposición de los operadores mayor cantidad de espectro.

Así es necesario, que el MINTIC tome medidas para cumplir las recomendaciones de la UIT, eliminando la reserva realizada en la banda de 700 MHz para emergencias y subastando los 20 MHz dispuestos para tal fin. De esta forma, el gobierno colombiano se acercaría un poco más a las metas trazadas por la UIT para procesos de adjudicación de ERE y los operadores tendrían disponible más espectro para competir en un mercado actual, caracterizado por el creciente consumo de datos de los usuarios que demandan mayor cantidad de espectro.

² "Desde la GSMA no creemos que la competencia deba regularse desde la gestión del espectro. Para ello existen medidas específicas de competencia que pueden ser aplicadas ante eventuales distorsiones" Comentarios de la GSMA al documento de consulta pública 2015: Proceso de selección objetiva para asignación de espectro radioeléctrico en las bandas dividendo digital (700mhz), 900mhz, 1.900mhz y 2.500mhz, P4 .



2.2. Revisión de las condiciones de provisión de RAN

La herramienta de Roaming Automático Nacional debe utilizarse, con el fin de resolver de forma temporal, limitaciones de cobertura para operadores entrantes, generando en todo caso los incentivos adecuados para el despliegue de infraestructura que garantice un uso eficiente del espectro.

No obstante, la CRC con la expedición de la Resolución 5107 de 2017, desnaturaliza la filosofía del RAN como Instalación esencial. Esta nueva interpretación presenta un serio riesgo a la competencia entre Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones, toda vez que elimina la diferenciación en calidad y cobertura de servicio y restringe las opciones del usuario para elegir al Proveedor que tenga la mejor calidad. Como consecuencia de la nueva interpretación regulatoria de la Comisión, así un operador tenga cobertura para prestar el servicio en un sitio determinado, si otro operador ha realizado las inversiones para ofrecer el mismo servicio pero con mejor calidad, el prestador bajo la figura de RAN, podrá aprovecharse del esfuerzo y la inversión realizada por un competidor para que su usuario tenga el mejor nivel de servicio; en consecuencia, no habrá incentivo para invertir con miras a prestar una mejor calidad del servicio.

Esta interpretación afecta la participación de los operadores en la subasta, pues genera el incentivo perverso de preferir los esquemas de compartición de infraestructura, a tarifa regulada, frente a la alternativa de realizar una oferta por un bloque de espectro, con la consecuente obligación de pagar el valor por este recurso, desplegar una red de nueva generación y realizar las inversiones asociadas a la actualización tecnológica y a las obligaciones de hacer contempladas.

Es pertinente mencionar, la experiencia de la subasta de 4G de 2013, en la cual se impusieron obligaciones de hacer asimétricas a los operadores, como COMCEL, que realizó inversiones en infraestructura para cumplir las obligaciones de despliegue. Sin embargo, operadores como AVANTEL, igualmente asignatario de espectro 4G desde 2013, hasta la fecha no ha realizado inversiones en infraestructura necesarias, ya que por vía de la regulación de RAN, ha obtenido acceso en todo el territorio nacional a tarifa regulada. En virtud de lo anterior, dicha figura se ha tornado en una herramienta de cobertura sin ningún esfuerzo en inversión para el despliegue, generando un desincentivo para los operadores que hemos venido haciendo inversión en infraestructura.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'B'.



3. Sobre las obligaciones de hacer

El MINTIC, debe validar la metodología de valoración del espectro en esta subasta, por un lado, reduciendo la extensión de las obligaciones de hacer, adoptando una metodología transparente para su valoración y un esquema objetivo para su asignación y garantizando que el costo asociado a su cumplimiento sea descontables del valor final del espectro. El proyecto debe garantizar la participación de los interesados en igualdad de condiciones, lo que se traduce en obligaciones simétricas que no tengan en cuenta la participación en el mercado de los asignatarios para su distribución, ni la condición previa de ser un asignatario de espectro.

3.1. Reducción de las obligaciones de hacer, para evitar que distorsionen el costo de acceso al recurso escaso.

En primer término, debemos llamar la atención sobre la desmedida cantidad de obligaciones de hacer que en este nuevo Proyecto contempla para la banda de 700 MHz y que se concreta en el cubrimiento de 3.300 centro poblados. Insistimos en que el Ministerio debe valorar las obligaciones de hacer que propone, de manera que tenga un parámetro objetivo que le permita conocer el costo que se impondría a un asignatario con este compromiso de cobertura. Una vez el Ministerio tenga conciencia del sobre-costos que implica esta obligación, debe proceder a reducir su alcance fijando una meta de cobertura razonable que no debe exceder los 210 centros poblados. De lo contrario, el proceso impone un costo prohibitivo para acceder al espectro en perjuicio del desarrollo y la evolución del sector, afectando finalmente el bienestar de los usuarios.

En consecuencia, el MINTIC deberá racionalizar el alcance de las obligaciones de hacer, incluyendo una valoración de las mismas y distribuyéndolas con un criterio objetivo y simétrico que no sea discriminatorio. Una alternativa que se ha propuesto y que ha sido utilizada en distintos procesos de asignación de espectro en otros países, es la fijación de compromisos de cobertura para cada bloque de espectro a subastar, de manera que los interesados al momento de pujar por un determinado bloque conozcan las obligaciones de cobertura asociadas al mismo.

Sobre el particular, el estudio de OVUM realizado en 2015, alerta sobre el riesgo de imponer excesivas obligaciones de hacer que pueden desalentar el interés en participar en los proceso de subasta de espectro:





“En prácticamente todos los escenarios y sensibilizaciones se observan valores altamente negativos del caso de negocio al incorporar obligaciones de cobertura rural, pudiendo sólo en algunos casos cubrir el 10% de las zonas rurales recién a los 10 años. Incluso previendo incrementos en el precio al usuario de más del 50% no se logra solventar la inversión requerida en los supuestos planteados (cada 10 puntos porcentuales de incremento de cobertura en el año 10, se reduce un 13% el VPN para el caso analizado). Esto demuestra lo difícil que resulta cubrir las zonas rurales de altos costos en la región, donde adicionalmente existen importantes desafíos para acceder a dichas zonas, contar con energía eléctrica, aspectos climáticos, los costos de la instalación de sitios y la transmisión y, donde existe un gran déficit en la demanda. El regulador debiera considerar la relativa baja adopción prevista de tecnología 4G para los próximos años y que el ecosistema de terminales aún no está suficientemente desarrollado, al momento de evaluar las eventuales obligaciones para áreas rurales. La capacidad de inversión de los operadores es limitada, por lo que incluir estas zonas generan un impacto en significativos mayores costos a los usuarios y restringe la capacidad de inversión en tecnologías 2G y 3G que son las mayormente utilizadas, pudiendo afectar la calidad de servicio de la mayor parte de los usuarios. Adicionalmente cualquier inversión en estas zonas debiera estar coordinada evitando duplicaciones innecesarias y, en el caso que existan, ser consideradas detalladamente en forma conjunta con los programas de Servicio Universal y Planes de Banda Ancha”³.

En síntesis, sugerimos que las obligaciones de hacer sean revisadas y reducidas, definiendo una cantidad razonable de centros poblados por bloque, que serán distribuidos de acuerdo con la cantidad de bloques que adquiera cada participante.

3.2. Cuantificación de las obligaciones de hacer incluidas en la subasta, con el fin de no hacer más oneroso este recurso.

Todas las obligaciones de hacer contempladas en la propuesta deben ser cuantificadas, y el valor debe ser deducible del pago total por asignación del espectro. Ya que un incremento en el valor del espectro representa una carga financiera para los operadores, que se suma a las inversiones que necesitan realizar para construir, operar y actualizar las redes inalámbricas. De lo contrario, se resta transparencia al proceso de subasta y se distorsionan los valores realmente pagados por el recurso escaso.

³ OVUM, “Consideraciones Clave en los Concursos de Espectro Móvil”, Febrero 2015, P 31



3.3. Revisión del mecanismo para la asignación de obligaciones de hacer, para evitar la introducción de asimetrías que generan distorsiones y efectos no deseados.

La metodología de distribución propuesta por el Ministerio resulta ilegal, discriminatoria y contraria a la libre competencia. No existe justificación válida para distribuir la desmedida obligación de hacer en función de la participación de mercado del asignatario en el mercado de Internet Móvil. La distribución de las obligaciones de cobertura, usando como criterio la participación de mercado, introduce una asimetría al proceso que genera efectos no deseados en la industria: (i) Impone de manera injustificada una carga adicional y un mayor costo a los operadores con mayor participación y una menor carga y menor costo a los operadores con menor participación (ii) va a desincentivar la inversión de operadores con menor participación y (iii) va a acentuar las diferencias en cobertura y participación del operador líder de mercado.

Es de llamar la atención que, el mercado de "Internet Móvil"⁴, no presenta problemas de competencia de acuerdo con los análisis realizados por la CRC en el año 2016, donde indicó que "(...) *Es así como teniendo en cuenta que no se presentan problemas estructurales de competencia en la actualidad, este mercado no se considera susceptible de regulación ex ante. (...)*"⁵, hecho ratificado en la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017⁶. En los considerandos la CRC expresa, "(...) *Que teniendo en cuenta que el acceso a Internet móvil por su propia cuenta y sin empaquetar no requiere del mismo terminal móvil y/o de la misma tarjeta SIM, no se identifican problemas estructurales en el mercado de "Internet móvil", por lo cual no será susceptible de regulación ex ante (...)*" (NFT).

Esta propuesta, de distribución de las obligaciones de hacer con base en la participación en el mercado de Internet Móvil resulta entonces contraria a la competencia, pues impone una barrera injustificada a COMCEL para acceder al recurso escaso, tornándose en una "medida asimétrica", en un mercado que el propio regulador en una resolución de carácter general, ha manifestado que no presenta problemas de competencia, por ende no es susceptible de regulación ex ante⁷. Esta barrera dificulta y encarece solamente para COMCEL el acceso al espectro, convirtiéndose en una barrera a la

⁴ De conformidad con la clasificación de mercados relevantes definidos por la CRC en la Resolución 2058 de 2009, modificada por la Resolución 5108 de 2017.

⁵ CRC (2016). "Revisión de Mercados de Servicios Móviles". Noviembre de 2016, P 130.

⁶ Resolución CRC 5108 de 2017 "Por la cual se modifica la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones"

⁷ Art. 4 de la Resolución 2058 de 2009 "Mercado relevante susceptible de regulación ex ante: Es el mercado relevante de productos y servicios de telecomunicaciones, en un área geográfica específica, que por cuyas condiciones de competencia, requiere el establecimiento de medidas regulatorias por parte de la CRT"



competencia, y en una ventaja ilegítima para los demás asignatarios que concurran al mercado, que podrán acceder a un insumo fundamental para ofrecer servicios de Internet móvil, con un costo y un esfuerzo sustancialmente inferior y con unas obligaciones sustancialmente inferiores.

En consecuencia, la distribución asimétrica de las obligaciones de cobertura entre los asignatarios, y el castigo efectivo que se impone al operador con mayor participación en dicho mercado, carece de soporte y resulta en un agravio injustificado hacia COMCEL y sus usuarios, que en caso de acceder al espectro, deberá soportar un sobre costo inaceptable subsidiando el cumplimiento de obligaciones por parte de los demás participantes del proceso, incluso adquiriendo una cantidad de espectro inferior.

Como alternativa, se propone que las obligaciones de hacer, sean asociadas a un criterio objetivo como la cantidad de espectro adjudicado, de manera que, si un interesado termina recibiendo el 20% del espectro, también deba asumir el 20% de las obligaciones de hacer.

3.4. Distorsión en los mecanismos de asignación de obligaciones de hacer

En el documento anexo, presentamos un ejercicio de los posibles escenarios de las asignaciones de las obligaciones de hacer, donde se demuestra que COMCEL asumiría la mayor proporción de estas obligaciones y que en algunos casos, un oferente tendría que cubrir el 100% de las obligaciones, por ejemplo donde los asignatarios sea un operador con asignación de espectro en bandas bajas y un operador entrante.

3.5. Obligaciones de emergencia y reserva de espectro de 700 MHz para servicios de emergencia pública.

Es necesario, reconsiderar la reserva de espectro en la banda de 700 MHz para emergencias, ya que dicha reserva se puede realizar en otras bandas que no resultan estratégicas, como la banda de 400 MHz, con el fin de incluir este segmento dentro de la presente subasta.

Consideramos que se debe revisar dicha propuesta de reservar espectro para posible asignación futura asociada a la protección pública y operaciones de socorro, ya que no se conoce la planeación, diseño e infraestructura de red pública dedicada para emergencias sobre la cual pretende utilizar la porción reservada de espectro en la banda de 700 MHz. Es importante, recordar que de conformidad





con la regulación vigente, los PRSTM deben dar cumplimiento a obligaciones de priorización y localización en casos de emergencia, por lo que resulta desacertado incluirlo dentro de este proceso.

Con lo anterior, dejamos expuestas las observaciones y consideraciones por parte de COMCEL esperando que sean analizadas y aporten dentro del presente proceso que tanto impacto genera en el sector.

Cordial saludo,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Santiago Pardo Fajardo", written over a horizontal line.

SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales