

Bogotá D.C., 20 de febrero de 2018

GAR-030/2018

Doctor

DAVID LUNA SANCHEZ

Ministro

MINISTERIO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES

Edificio Murillo Toro, Carrera 8 entre 12 y 13.

Ciudad

Asunto: Comentarios ETB a consulta pública de Espectro en Bandas 700 MHz y 1900 MHz–Segundo borrador de resolución de asignación de espectro-

Estimado doctor Luna:

En atención a la consulta pública que se encuentra realizando el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Agencia Nacional del Espectro sobre la subasta de las bandas 700 MHz y 1900 MHz de gran importancia para el desarrollo del sector, respetuosamente la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P se permite presentar sus comentarios.

Es trascendental destacar el interés del Ministerio de presentar al sector los proyectos de documentos con los que se dará inicio a la subasta, la cual constituye una de las iniciativas más importantes para el sector de las telecomunicaciones como lo es la asignación de la banda de 700 MHz, principalmente, y la banda 1900 MHz.

Tal como lo señala la OCDE, las subastas de espectro son una herramienta fundamental para moldear la dinámica de la competencia del mercado. Sin duda la asignación de segmento en la banda 700 MHz representa una oportunidad para ampliar la cobertura y diversificar los servicios ofrecidos. Es así que del buen diseño de la subasta dependa el estímulo a la competencia del mercado de los servicios móviles en Colombia, y eventualmente reducir el poder de mercado del operador dominante y especialmente impulsar el desarrollo de operadores entrantes.

Tal como lo establece la Ley 1341 de 2009, le corresponde al Estado propiciar “...escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad...”¹, adicionalmente, establece que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro de su función de asignar y gestionar el espectro tiene el deber de “fomentar la competencia, el pluralismo informativo, el acceso no discriminatorio y evitar prácticas monopolísticas”, es por tal razón que la próxima subasta de espectro es una oportunidad sin precedentes para que el Gobierno Nacional equipare las condiciones de competencia entre operadores e

¹ Ley 1341 de 2009 artículo 2°.

impulse a mediano y largo plazo una estructura de industria que garantice la prevalencia del interés general y la maximización del bienestar social.

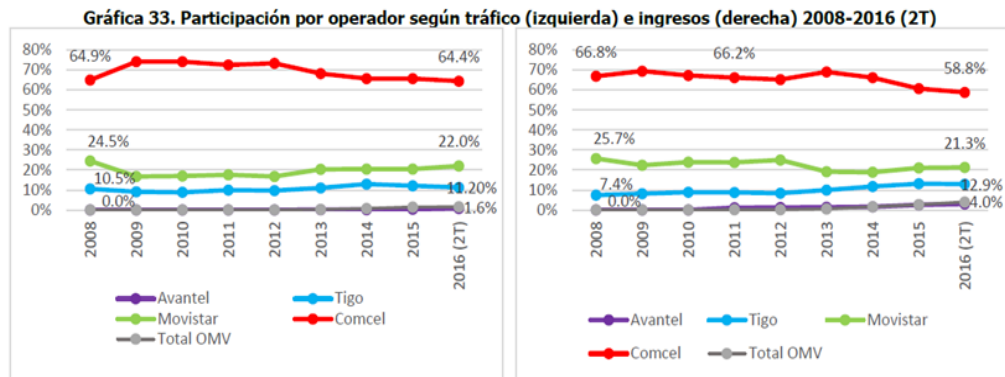
Sin lugar a dudas la participación de ETB en el proceso de asignación de espectro objeto de comentarios es de suma relevancia, en especial porque la prestación de servicios móviles ha sido fundamental para complementar la oferta de la Empresa ya que se convierte en un elemento significativo en términos de competitividad. No obstante, ETB quiere poner de presente su preocupación respecto a las condiciones de competencia que actualmente rigen el mercado de los servicios móviles y que han sido reveladas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones a través del documento “*Revisión de los mercados de los servicios móviles*” publicado en el mes de noviembre de 2016. A través de las cifras expuestas en el citado documento, se visualizan los serios problemas de competencia derivados de la concentración del mercado en un solo operador, lo que claramente impide el surgimiento de nuevos proveedores de servicios móviles y/o dificultan la participación en el mercado de los presentes y lo que es más preocupante aún en la víspera de un proceso de subasta de espectro con la envergadura que éste tiene. De hecho, a la fecha no se ha definido por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones la situación de dominancia en el mercado de voz y datos móviles, lo que implica que pese a condiciones del mercado no se han adoptado las medidas efectivas para controlar tal situación en aras de mitigar la concentración en el mercado, lo que hace que no sea el momento adecuado para iniciar el proceso de asignación de espectro en las bandas 700 MHz y 1900 MHz y, si a lo anterior, se le adiciona el entorno económico del sector, el proceso puede adolecer de falta de garantías para los posibles participantes.

Para ETB ha sido un reto la incursión desde el año 2014 en el mercado móvil ya que ha implicado extraordinarios esfuerzos y estrategias novedosas para adherir usuarios. No obstante, la concentración de este mercado por parte de un operador resulta alarmante ya que debido a su gran base de usuarios le ha sido posible ofrecer atractivos descuentos difícilmente igualables por parte de ETB, pues de hacerlo se pondría en riesgo nuestra rentabilidad y por ende los incentivos a innovar e invertir.

La CRC ha reconocido los inconvenientes de la alta participación del mercado de un solo proveedor y su concentración en el tráfico e ingresos en el mercado de voz saliente móvil, al señalar en el citado documento:

“Como se señaló anteriormente, los niveles de concentración y participación de mercado del operador más grande tanto a nivel de ingresos (58,8%) como de tráfico (64,4%) presentan niveles considerablemente más altos de los que se evidenciarían en un mercado competido, y el nivel de participación actual sigue siendo elevado a nivel internacional”.

Y así lo indican las cifras expuestas por la Comisión:



Fuente: CRC- Documento soporte revisión de mercados móviles.

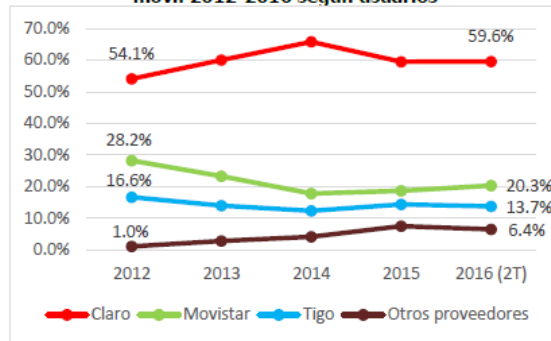
Respecto al servicio de datos móviles -sobre el cual existe preocupación del sector-, como efecto del empaquetamiento el operador Claro ha trasladado su participación mayoritaria a este servicio, y así lo revela la CRC:

“[e]xiste un incentivo anticompetitivo para empaquetar el servicio de voz móvil y el servicio de datos móviles, y que en virtud a que el acceso a los servicios se realiza a través de un mismo dispositivo móvil, esto suponga un traslado de las condiciones de competencia del mercado de “Voz Saliente Móvil” hacia el servicio de Internet móvil a través del empaquetamiento en el mercado de “Servicios Móviles”. Lo anterior se evidencia en la similitud de las participaciones de mercado de los servicios de voz y datos móviles, tanto a nivel de usuarios como ingresos y tráfico”.

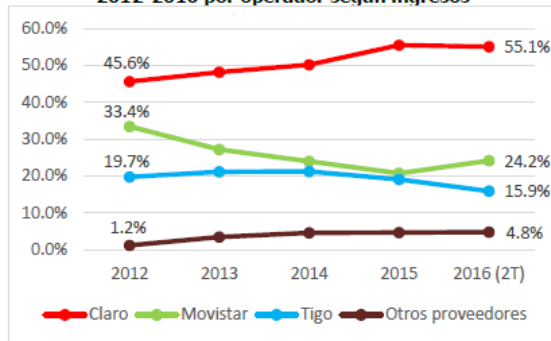
Así las cosas, resulta alarmante la participación tanto en usuarios como en ingresos y tráfico de Claro en el mercado de datos móviles (como se observa en la siguientes gráficas) dado que es sustancialmente mayor a la de los demás proveedores del mercado incluidos los OMV.

No hay duda que en las condiciones de competencia actuales los más perjudicados serán los usuarios, ya que un elevado nivel de concentración perjudica la competencia al reducir los incentivos de los operadores para ofrecer mayores beneficios a los usuarios en menores precios, mayores cantidades, y mayor inversión en infraestructura que se traduce en una mayor calidad de los servicios.

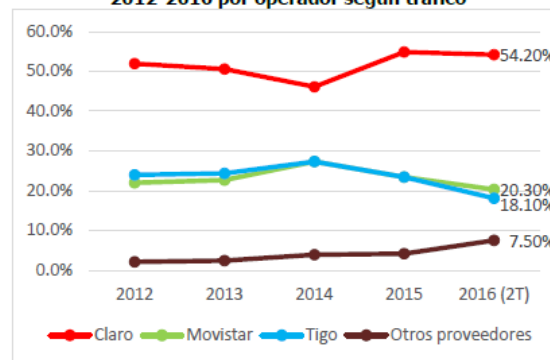
Gráfica 40. Participación por operador servicio Internet móvil 2012-2016 según usuarios



Gráfica 41. Participación de mercado Internet móvil 2012-2016 por operador según ingresos



Gráfica 42. Participación de mercado Internet móvil 2012-2016 por operador según tráfico



Si bien la Comisión de Regulación de Comunicaciones después de la subasta de espectro realizada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el año 2013 ha adoptado importantes medidas tanto a nivel mayorista como minoristas para incentivar la competencia en el mercado móvil, como la eliminación de cláusulas de permanencia, la portabilidad numérica, la regulación del acceso a la instalación de Roaming Automático Nacional, la liberación de las bandas de terminales, los cargos de acceso diferenciales para los proveedores entrantes –los cuales a la fecha no están vigentes-, estas parecen ser insuficientes para lograr la desconcentración del mercado móvil y promover las condiciones de competencia que propendan por el sano crecimiento de la industria y la calidad de los servicios al cliente final, razón por la cual se requiere la intervención del Ministerio para incentivar condiciones de competencia favorables.

Para tal fin, es importante que en la estructuración de subasta se tengan en cuenta las recomendaciones realizadas por la OCDE en el “*Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia*”² quien particularmente sobre esta subasta ha señalado:

Las subastas de espectro pueden moldear la dinámica de competencia en el mercado debido que el diseño de los bloques determina cuantos operadores fuertes permanecerán en el mercado en los años por venir. Es así que el diseño de dichas subastas se vuelve un aspecto neurálgico para

² OECD (2014), Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209558-es>.

el sector. Si el objetivo principal que persiguen las autoridades colombianas en la próxima subasta de la banda 700 MHz es la de promover la competencia, la autoridad debe considerar reservar un bloque (p.ej. 30 MHz) para aquellos operadores que no estén en posesión de espectro en las bandas bajas (es decir, por debajo de 1 GHz) y/o nuevos entrantes. Esto sería benéfico para los operadores más pequeños ya que se les asegura un balance correcto entre las frecuencias altas y bajas, y al mismo tiempo, permitirá a los otros operadores establecidos pujar por los bloques restantes.

Las futuras subastas de espectro deben tener como objetivo principal el promover la competencia en el mercado móvil al asegurar que operadores de menor escala y los nuevos entrantes tengan suficiente espectro para convertirse en una amenaza competitiva creíble. Este objetivo se puede materializar a través del establecimiento de todos de espectro o reserva de bloques. En particular, en la próxima subasta de la banda de 700 MHz, se recomienda incluir condiciones que permitan a los operadores más pequeños tener acceso a espectro en bandas bajas, mientras que se deja que los operadores establecidos pujen por el resto de los bloques.

Aunado a lo anterior, no podemos desconocer la situación económica crítica por la que está atravesando el sector de telecomunicaciones, pero que sabemos obedece a una alteración en el orden económico mundial a la cual Colombia no resulta inmune y que se ha visto materializada a través de hechos tales como la devaluación de la moneda, la inflación, el déficit fiscal, la caída en las exportaciones y por supuesto la desaceleración del sector especialmente en la adopción de la tecnología de 4G. Ello se vio confirmado en el último reporte de usuarios del Ministerio TIC, en el que se indica enérgicamente que el mercado colombiano está en pleno proceso de transición entre el uso de voz para llegar al aprovechamiento de los datos móviles. Para nadie es un secreto que las redes 4G se encuentran actualmente en un nivel muy por debajo de la ocupación esperada.

Asimismo, Fedesarrollo y la CCIT presentaron un informe con cifras alarmantes para nuestro sector, en el cual se puede evidenciar que, en el último trimestre del año 2015, el subsector de correo y telecomunicaciones exhibió una contracción de 3,2 %, acumulando una caída de 1,3 % en 2015. La caída del sector también golpeó fuertemente la generación de empleo de los servicios TIC que presentó una desaceleración de 2,6 pps frente al mismo trimestre de 2014. Igual situación se presentó con las importaciones de servicios TIC que experimentaron una caída de 21,7 % con respecto al año anterior.

Más recientemente la CRC³ ha indicado respecto al desarrollo del mercado de Internet móvil en Colombia, que el mismo *“presenta fuertes atrasos en relación con los países más desarrollados, a diferencia de lo que ocurre en el mercado de voz móvil, lo que evidencia un pobre desarrollo del mercado.”* Agregó que frente los ingresos y el tráfico del servicio de internet móvil *“se observa una caída importante en la tasa de crecimiento para el segundo trimestre del año 2016 (15% y 16% respectivamente).”* Adicionalmente *“el índice de penetración y de uso de las últimas tecnologías dista mucho de lo observado en los países desarrollados, lo que a todas luces es un síntoma preocupante del estado del mercado y del servicio en el país. Adicionalmente, la desaceleración en el crecimiento para el segundo trimestre de 2016 llama la atención sobre el potencial de crecimiento en Colombia.”*

³ Comisión de Regulación de Comunicaciones: Revisión de los mercados de servicios móviles. Noviembre de 2016.

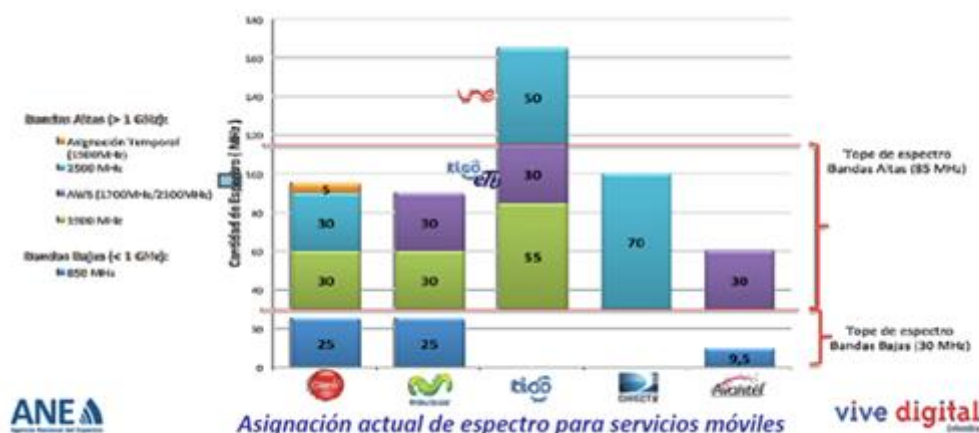
Con lo anterior, resulta evidente que el Ministerio TIC tiene en sus manos la gran responsabilidad de maniobrar con la mayor destreza para permitir que las inversiones en la industria no continúen decreciendo y lo que es aún más preocupante, que no se pierda la confianza del sector.

En este sentido, ETB sugiere que dadas las condiciones de competencias presentes en el mercado de servicios móviles y el rezago en la adopción de 4G, no se realice la subasta de 700 MHz hasta tanto (i) si bien la CRC mediante la Resolución CRC 5708 de 2017 incluyó como mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* el mercado de los servicios móviles que incluye la prestación de los servicios móviles empaquetados de Voz, SMS y Datos Móviles lo que le permitirá establecer medidas en este mercado, es necesario que la Comisión de Regulación de Comunicaciones culmine la actuación administrativa iniciada y, en consecuencia, reitere la dominancia de Claro en los servicios de voz móvil y declare la dominancia para este mismo operador en los servicios de datos móviles y por ende tome las medidas regulatorias para contrarrestar esta concentración, (ii) sobretodo que se cuente con el tiempo suficiente para que la industria crezca su base de clientes antes de implementar una nueva red. De otra manera, serán inermes los esfuerzos del Ministerio TIC en la apertura de una nueva subasta con las actuales condiciones expuestas.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, nos permitimos exponer algunas observaciones o recomendaciones sobre la metodología o el proceso que se empleará en la próxima subasta de espectro:

1. Necesidad de excluir al operador dominante de la próxima subasta de espectro.

De acuerdo con lo antes expuesto, la realización de la subasta en las actuales condiciones del mercado incrementará la concentración del mercado móvil, máxime si se tiene en cuenta las recientes modificaciones en los topes de espectro, en donde el operador dominante no sólo podría participar sino que fortalecería sus recursos para aumentar de manera considerable su base de usuarios.



Gráfica: Asignación Actual de Espectro. Fuente ANE.

En este sentido, ETB propone que se excluya al operador dominante de las bandas de espectro en las cuales ya tiene recurso, teniendo en cuenta que los escenarios planteados por el Gobierno en los documentos de consulta pública consideran su participación en igualdad de condiciones a todos los proveedores de servicios móviles, lo que acarrearía mayor concentración y podría generar los efectos perversos que ha generado en otros países como México⁴.

Como lo desarrollaremos a continuación, de las normas legales y los pronunciamientos de la Corte Constitucional⁵ se desprende la posibilidad de que el Estado restrinja la participación de un operador dominante que sobrepasa en grandes magnitudes en ingresos, usuarios y tráfico a los demás operadores en el mercado, para asegurar objetivos superiores determinados en la normatividad, cuales son: asegurar la libre competencia económica garantizando el funcionamiento en el mercado en el mediano y largo plazo y el acceso a servicios públicos prestados por múltiples operadores a tarifas asequibles por los usuarios. Este tipo de restricciones ya se han establecido en el pasado (licitación PCS-2003⁶, subasta banda 2,5 GHz -2010⁷, y en la última subastas para espectro 4G).

Las telecomunicaciones como servicio público están sometidas a las normas constitucionales que rigen la materia, dentro de las que se destacan los artículos 333, 334 y 365, que imponen límites a la competencia y al interés privado. Colombia es un Estado social de derecho en el que debe primar el bien común por encima de cualquier interés particular⁸.

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 75 establece que el Estado tiene la obligación de intervenir para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético.⁹ De esta manera, debe garantizar que todas las asignaciones de espectro estén orientadas a promover la productividad, la eficiencia y la competitividad, evitar las prácticas monopolísticas en el mercado, y mejorar la calidad de vida de los habitantes.^{10,11}

⁴ Según un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se estima que como resultado de la concentración del mercado los consumidores mexicanos pagan anualmente casi US\$15.000 millones adicionales por acceder los servicios de telecomunicaciones. Además, la penetración de banda ancha es la más baja entre los países de la OCDE y las velocidades de conectividad son relativamente bajas como consecuencia de la falta de inversión en infraestructura, que es la menor de dicho bloque de países. OCDE y Comisión Federal de Competencia México (2009), Recomendaciones para promover un marco regulatorio más favorable a la competencia en la interconexión entre redes de Telecomunicaciones, Mimeo, Junio. OECD (2012), *Estudio de la OECD sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*; OECD Publishing.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-616 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-815 de 2001, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Ley 555 de 2000. La Corte Constitucional avaló la legalidad de estas restricciones mediante sentencia C-815 de 2001.

⁷ Resolución 250 de 2010 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El MINTIC es la entidad encargada de “Expedir de acuerdo con la ley, los reglamentos, condiciones y requisitos para el otorgamiento de licencias, permisos y registros para el uso o explotación de los derechos del Estado sobre el espectro radioeléctrico y los servicios del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones”, acorde con el artículo 19 de la ley 1341 de 2009. Es entonces la encargada de desarrollar los objetivos y fines de promoción de la competencia y evitar prácticas monopolísticas que le imponen la Constitución. Art. 75 y la Ley (Artículo 18 ley 1341 modificado por el artículo 7 del decreto 4169 de 2011).

⁸ Art. 58 Constitución Política.

⁹ Adicional al Art. 75, la Constitución Política de Colombia en sus artículos 333, 334 y 365 impone límites a la competencia y al interés privado, y establece un régimen especial para aquel servicio público de telecomunicaciones que se preste mediante el uso del espectro, en el que no son suficientes las funciones de intervención del Estado en materia de servicios públicos para promover la competencia.

¹⁰ Corte Constitucional (2001), C-815-01.

En el presente caso, por tratarse de la prestación de servicios públicos que implican el uso de espectro,¹² la función del Estado va más allá de la inspección, vigilancia y control para impedir que se abuse la posición de dominio. La Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que el Estado debe imponer límites a la libertad económica, mediante la implementación de acciones positivas para evitar prácticas monopolísticas que propendan por los valores fundamentales como el pluralismo informativo y la libre competencia.¹³

Como se indicó en el inicio de esta comunicación, la Ley 1341 de 2009 desarrolla el principio de libre competencia, imponiéndole la obligación al Estado de propiciar “...escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad...”¹⁴. En la asignación del espectro el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) dentro de su función de asignar y gestionar el espectro tiene el deber de “fomentar la competencia, el pluralismo informativo, el acceso no discriminatorio y evitar prácticas monopolísticas”. Es preciso advertir que la igualdad se predica entre iguales, no se puede equiparar la situación que tiene un operador declarado como dominante con la de aquellos operadores de mucha menor proporción y escala.

Para la prestación de un servicio público, como son las telecomunicaciones, resulta válido que el Estado establezca limitaciones y restricciones para que en un determinado momento los usuarios puedan acceder a mejores ofertas de servicios soportadas sobre empresas sostenibles a largo plazo que optimizan la infraestructura instalada e invierten en nuevas tecnologías, para de esta forma, el Estado poder lograr su finalidad social:

“Es así como, “... a los luz de los principios expuestos, el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia... En ese contexto y supuesto el espacio de concurrencia económica en una determinada actividad, el Estado debe evitar y controlar todo aquello que se oponga a la libertad económica, dentro de lo cual está aquello que pueda constituir una restricción de la competencia...”¹⁵”

¹¹ Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

¹² Artículo 75 Constitución Política de Colombia.

¹³ Corte Constitucional sentencia C-403 de 2010. *Si bien el recurso del que trata el artículo 75 de la Carta puede ser aprovechado por particulares,-en ejercicio de las libertades económicas que la misma Carta garantiza-, dicha facultad no está desprovista de límites. De hecho, se consagra la obligación de las autoridades públicas de evitar prácticas monopolísticas que minen valores fundamentales como el pluralismo informativo y la libertad de competencia –supuesto que también garantiza la Constitución en el artículo 333. Es así como se entiende que la disposición precitada no sólo protege la utilización del espectro electromagnético, sino que introduce en la ecuación constitucional el elemento de la igualdad y de la libre competencia, las cuales deberán ser tuteladas por el Estado mediante acciones positivas, tales como la promulgación de leyes dirigidas a evitar la concentración de recursos en la utilización del espectro electromagnético por parte de uno o algunos particulares o las prácticas monopolísticas...”*

¹⁴ Ley 1341 de 2009 artículo 2°.

¹⁵ Sentencia C-616 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

“Por lo tanto, resultan admisibles conforme a la Constitución las restricciones que se establezcan por el legislador para promover la libre competencia.”¹⁶

Como bien lo hemos señalado, la facultad de las autoridades colombianas no es discrecional, ya que existen indiscutibles parámetros constitucionales y legales que obligan a las autoridades a propender por la libre competencia en el mercado. Por lo cual, el acto administrativo que determine el MINTIC para adjudicar el espectro no puede vulnerar el núcleo esencial de la libre competencia ni permitir prácticas monopolísticas.

Por tal razón, la exclusión del operador dominante de la subasta de espectro no tiene ningún limitante a nivel jurídico, máxime cuando éste cuenta con diversos mecanismos para suplir las necesidades de sus usuarios sin que ello requiera de permisos para el uso de más espectro¹⁷; y por consiguiente sin sacrificar el interés general¹⁸. La aplicación de medidas diferenciales a operadores de telecomunicaciones que se encuentran en una posición privilegiada ya se ha realizado con anterioridad en nuestro país y está avalada por la Corte Constitucional¹⁹.

Por otra parte, aún subsisten las condiciones previstas en la subasta del año 2013 y que como lo advirtió la Superintendencia de Industria y Comercio en esa ocasión *“múltiples riesgos como consecuencia del incremento de la posición de dominio que podría generarse con ocasión de la subasta de 4G, y el riesgo latente de traslado de la posición dominante en el mercado de voz saliente al mercado de datos móvil, se concluye que se presentan múltiples riesgos de incremento en la posición de dominio si se permite que el operador dominante participe en el proceso de la presente subasta de espectro radioeléctrico (ERE) en las mismas condiciones que sus competidores”*²⁰. Dicha preocupación

¹⁶ Corte Constitucional, C-815 de 2001, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷ Podrá realizar más inversión en estaciones base que mejorarían el uso eficiente del espectro que actualmente posee, o podría utilizar las redes de otros operadores que obtengan permisos de uso del espectro apto para servicios 4G mediante mecanismos que ya está analizando la Comisión de Regulación de Comunicaciones (Roaming).

¹⁸ El proceso de subasta de espectro sin garantías que promuevan la competencia no solamente incide en el desarrollo del sector TIC, Fedesarrollo estimó recientemente que las pérdidas de bienestar como resultado de esta situación correspondieron a 0.77% del PIB del 2011. Esto equivale a más de \$4,700 mil millones, cifra sustancialmente superior a los \$360 mil millones destinados a la construcción de la red de fibra óptica y a los \$300 mil millones que se invertirán en subsidiar el acceso a banda ancha fija.

¹⁹ La sentencia C-815 de 2001 de la H. Corte Constitucional, que estudió la demanda inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la ley 555 de 2000 (ley de PCS), que limitaba a los operadores de TMC la posibilidad de participar en la subasta de los entonces nuevos servicios de PCS indicó que no se les violaba a esos operadores su derecho a la igualdad, pues afirmó que la entrada de nuevos operadores crearía más beneficios para los usuarios. Y en ese sentido la H. Corte redefinió el criterio de la igualdad teniendo en cuenta un nuevo factor, fundamental en el mundo de las telecomunicaciones cual es la satisfacción final del usuario:

“(…) Cuando el Estado opta por la gestión de los bienes de uso público y de los servicios públicos a través del sistema de concesión, no nos encontramos, en el punto de partida, en el campo de la libertad económica, sino en el de la función pública, no sólo porque la titularidad de la actividad es de naturaleza pública, sino también porque se trata de la satisfacción del interés público, para lo cual el legislador puede establecer las condiciones y limitaciones necesarias para el logro de sus fines competenciales (...)”

²⁰ Resolución Mintic 449 de 2013. “Por el cual se establecen los requisitos y el procedimiento para otorgar permisos para el uso de espectro radioeléctrico en las bandas de 1.850 MHz a 1.990 MHz, 1.1710 MHz a 1.755 MGz pareada con 2.110 MHz a 2.155 MHz y 2.500 MHz a 2.690 MHz para la operación y prestación del servicio móvil terrestre”.

se hizo palmaria con los resultados de los análisis realizados por la Comisión de Regulación de Comunicaciones respecto a que la posición dominante de Claro en los servicios de voz móvil se ha trasladado al servicio de datos móviles, lo que se convierte en un argumento de peso para que el Ministerio defina condiciones diferenciales de mayor envergadura a las ya modificadas en la asignación de espectro para la próxima subasta, las cuales deben basarse, entre otras cosas, con la determinación del operador dominante en servicios de voz y datos móviles, actuación que está en curso y aún no ha culminado.

Por lo anterior, existe suficiente evidencia, tanto de la CRC como de la SIC, que demuestra que la participación del operador dominante en la futura subasta, solo profundizaría la concentración de mercado y por ende la dominancia, en detrimento del bienestar del consumidor y de la posibilidad de tener un sector competitivamente sano con múltiples jugadores.

Bajo este escenario, los operadores diferentes al dominante estaremos entonces expuestos a un escenario peor al existente, ya que el operador dominante tendría asegurado el acceso a una cantidad importante de espectro sin condiciones realmente diferenciales, de hecho las expuestas en este segundo borrador le favorecen aún más como se expondrá más adelante. Asimismo, al subastar espectro bajo estas condiciones, el Gobierno sacrificaría el bienestar futuro de los colombianos por el logro de metas de corto aliento.

Consideramos entonces vital que la Comisión de Regulación de Comisiones expida aquellas resoluciones que tengan como medida o efecto contrarrestar la posición dominante en los servicios móviles, antes de que se publique la resolución que fije las condiciones de la próxima subasta, ya que permitirá que los diferentes interesados podamos vislumbrar cómo sería el escenario competitivo a corto plazo.

Tales medidas deben concretarse en regular el mercado minorista, es decir las tarifas y los paquetes ofrecidos por el operador dominante en el sentido de que estos deben sujetarse a la revisión previa de la Comisión de Regulación de Comisiones, quien deberá imponer restricciones dirigidas a evitar la expansión de la dominancia a otros mercados.

2. Obligaciones de hacer como forma de pago de la contraprestación económica.

El proyecto de resolución señala en el literal b del artículo 13 relacionado con el valor del permiso y forma de pago lo siguiente *“En todo caso si es del interés del asignatario presentar obligaciones de hacer como forma de pago de la contraprestación económica por el otorgamiento del permiso para el uso del espectro radioeléctrico, podrá formular y presentar tal proyecto de conformidad con lo señalado en literal e) del artículo 194 de la Ley 1753 de 2015, el título 15 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, la Resolución 895 de 2016 y las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan”*.

Destacamos la propuesta del Ministerio de que sea a discreción de los proveedores asignatarios de permiso para el uso de espectro radioeléctrico cumplir obligaciones de hacer como forma de pago de la contraprestación periódica, dado que el costo que representa el cumplimiento de este tipo de obligaciones puede superar el valor real de espectro, lo que puede llevar a que el proyecto sea inviable,

al menos para los operadores actuales o nuevos que no cuentan con las economías de escala y alcance del operador dominante.

No obstante, el proyecto de Resolución prevé en artículo 19 las obligaciones específicas generales de los asignatarios de espectro radioeléctrico, las cuales constituyen obligaciones de hacer que si bien son necesarias para la prestación del servicio móvil por el número de centros poblados a cubrir se requieren de mayores inversiones máxime cuando no se define su ubicación geográfica por lo que no es posible realizar un estimado de costos y detectar las posibles dificultades frente al acceso físico y la transmisión. Por lo anterior, sugerimos que el cumplimiento de esta obligación sea discrecional por los operadores asignatarios y se aplique el procedimiento previsto en la Resolución 895 de 2016, en razón a que como se explicó anteriormente la ejecución de este tipo de obligaciones se dificultan para aquellos proveedores que no disponen de estructuras comerciales consolidadas por todo el país.

3. Actualización tecnológica de las redes móviles y despliegue de infraestructura

Respecto a la obligación específica de actualización tecnológica de las redes móviles previstas en el literal a) del Artículo 19, se debe tener en cuenta que dadas las grandes inversiones en infraestructura no todos los proveedores de servicios móviles disponen de infraestructura propia y para la prestación del servicio se respalda en acuerdos de compartición de infraestructura o de Roaming Automático Nacional, por lo que dicha obligación debe recaer en aquellos proveedores que disponen de este recurso.

Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto en los numerales b), c) y d) de este mismo artículo, y en el anexo IV donde se establece la cobertura y la cantidad de centros poblados, se debe desplegar tecnología con velocidades teóricas de 100Mbps de bajada y 35 Mbps de subida, en un plazo de tres años así, 30% el primer año, 70% el segundo año y 100% el tercer año.

Frente a lo anterior, nos permitimos manifestar que el tiempo de despliegue de infraestructura resulta insuficiente, dado que como está definido en el documento objeto de comentarios, la banda de 700Mhz a nivel mundial está orientada a mejorar las condiciones de cobertura en zonas rurales, lo cual resulta razonable dadas sus características técnicas de propagación electromagnética para zonas en las que se cuenta con geografía plana. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los centros poblados en Colombia en su mayoría están ubicados en la zona andina con difíciles condiciones geográficas que afectan de diversas formas los despliegues de infraestructura (y por ende la cantidad de sitios requeridos para la cobertura) haciendo que se dificulte el acceso a los mismos y se aumente la necesidad de sitios, por lo cual ETB considera que los tres años establecidos para dar cobertura LTE, son cortos para que dicha implementación se cumpla de manera exitosa, por lo que ETB propone un tiempo mínimo de siete (7) años, máxime si se tiene en cuenta que el cubrimiento está sujeto geográficamente a centros poblados y la ambigüedad que esa definición implica.

4. Otras observaciones identificadas en el segundo borrador de resolución de asignación de espectro.

A más de lo ya indicado en el segundo borrador de resolución de asignación de espectro se resaltan las siguientes observaciones para ser tenidas en cuenta al momento de que el Ministerio expida la resolución definitiva:

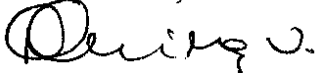
1. La sujeción de delimitación de zona geográfica a la definición de Centro Poblado, como quiera que se trata de un concepto con finalidad estadística del DANE para la identificación de centros de población, pero para efectos de la asignación resulta ambiguo como quiera que existen varias interpretaciones sobre lo que debe entenderse con contigüidad, aspecto relevante en su definición.
2. En los literales b) y c) del artículo 19 referente a las obligaciones específicas de los asignatarios de espectro radioeléctrico, se define la cobertura móvil en centros poblados y localidades tipo I y tipo II respectivamente, definiciones en las que se evidencia una gran desigualdad en la cantidad de centros poblados a cubrir, como quiera que los operadores principales del mercado móvil, los que por demás ya cuentan con espectro en bandas bajas, tienen una obligación inferior de cobertura frente al número de centros poblados frente a los demás operadores, los cuales como ETB no sólo que carecen de este tipo de espectro, sino que además sí deben cubrir un número significativamente mayor de centros poblados, medida que va en contravía el enfoque de dinamizar el mercado móvil en el país.
3. Ahora bien, en el parágrafo 1 del artículo 19, se entiende como cobertura “la disponibilidad del servicio móvil terrestre en la totalidad del área geográfica de cada centro poblado o localidad” definición que obliga de manera tácita a cubrir en su totalidad un centro poblado o localidad, lo cual en el tema de radiofrecuencia es algo complejo dependiendo de las condiciones del área geográfica, no es lo mismo colocar una estación o eNB en un centro poblado con morfología plana a en centro poblado con una morfología quebrada o montañosa. Para este punto se propone redactar de manera diferente el punto de cobertura dando un alcance más claro de cobertura y más acorde con el régimen de calidad.
4. Como ya se anotó, pero no se indica su ubicación geográfica de los centros poblados lo que impide de alguna manera calcular costos relacionados con el despliegue de infraestructura como por ejemplo, el valor de la transmisión y de ser el caso, si hay necesidad de acudir a transmisión satelital.
5. Frente a la exigencia de cobertura tampoco se tiene en cuenta que los POT's de las entidades territoriales aún no están estandarizados y tampoco se observa que se tomen medidas sobre los mismos, a fin de que el Ministerio en su función promoción del sector TIC garantice las condiciones mínimas para la prestación de los servicios.
6. El anexo III de este borrador, se establece que los bloques a subastar estarán limitados a 2x5Mhz, lo cual da como posible que un oferente aplique a un solo bloque de 5Mhz o 2 bloques 10Mhz, lo cual va en contravía con la definición de ancho de banda de la tecnología a utilizar como obligación de cobertura donde se define se la siguientes manera “Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que resulten asignatarios de espectro en la banda de 700 MHz

como resultado de la presente subasta, deberán desplegar tecnologías que soporten velocidades pico teóricas de al menos 100 Mbps en el enlace de bajada (downlink) y 35 Mbps en el enlace de subida (uplink), en los centros poblados y localidades que le correspondan a cada uno”; para que la tecnología LTE pueda soportar hacia el usuario estas velocidades, es necesario tener como mínimo 15MHz es decir, bloques de 2x15MHz contiguos ya que la cantidad de Resource Block(RB) en el aire con un ancho de banda menor de 15MHz no permiten teóricamente alcanzar velocidades de 100Mbps en descarga, en este orden de ideas se considera que la redacción en este caso de debe limitar a la tecnología y no a la velocidad de carga y descarga. A lo que se adiciona que de mantenerse esa condición se constituye en una barrera de acceso para los posibles oferentes.

7. Si bien es claro que la tecnología LTE en banda 700Mhz tiene ventajas de cobertura frente a frecuencias altas, en el caso de centros poblados es necesario que las redes de transporte necesarias para el uso adecuado de la tecnología se considere como una limitación, ya que la infraestructura LTE estará primero que la red de transporte con fibra óptica o enlaces de microondas de gran capacidad, a esto sumamos la geografía del país donde los centros poblados se concentran en las zonas montañosas. Las obligaciones de cobertura se están limitando a 3 años para lograr el 100% del despliegue, tiempo que es insuficiente por las razones expuestas y la experiencias vivida con el despliegue de redes LTE en banda AWS y 2600Mhz. Es pertinente evaluar el tiempo de despliegue de 3 años a 5 años por los inconvenientes de infraestructura actuales que enfrenta el país.
8. En el proceso de asignación es importante que se tenga en cuenta la cantidad de espectro máxima a otorgar a cada proveedor conforme a los toques vigentes.
9. Sobre la información consignada en el ANEXO IV, es de interés para los potenciales jugadores definir las fechas en las cuales se conocerán los listados de Centros Poblados Rurales Tipo I, Tipo II y Tipo III, ya que las obligaciones de cobertura hacen parte de los insumos que alimentan los modelos de valoración de espectro que cada operador debe desarrollar con el fin de estimar los valores de las pujas por cada bloque (o combinaciones de bloques) a asignar.

Esperamos que nuestros comentarios sean de utilidad en la estructuración de la resolución final y contribuyan a consolidar una visión del sector de telecomunicaciones para el corto y mediano plazo en beneficio del país, los usuarios y las futuras generaciones.

Cordialmente,



NORMA CECILIA QUIROZ VELILLA

Gerente Regulación y Responsabilidad Social Empresarial
Secretaría General

Elaboró: Angela Maria Estrada – Tatiana Sedano Cardozo. Gerencia de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial.
Revisó: Norma Quiroz Velilla. Gerencia de Regulación y Responsabilidad Social Empresarial.