

Bogotá. D.C., 16 de Marzo de 2011

Señor Ministro

**DIEGO MOLANO VEGA**

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**

[ministro@mintic.gov.co](mailto:ministro@mintic.gov.co); [jolarte@mintic.gov.co](mailto:jolarte@mintic.gov.co); [dheredia@mintic.gov.co](mailto:dheredia@mintic.gov.co)

Carrera 8 Entre Calles 12 y 13 Edificio Murillo Toro

Ciudad

**REF.: Comentarios al proyecto de Resolución “Por la cual se establece el procedimiento de asignación y control de los subsidios que los proveedores de Redes y Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones ofrezcan en planes de Internet de banda ancha social a usuarios de estratos 1 y 2, de que trata el artículo 58 de la Ley 1450 de 2011 “Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014”, y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado señor Ministro:

En atención al proyecto de resolución y los documentos soporte publicados para comentarios del sector, **TELMEX**, presenta para su conocimiento algunos comentarios que pueden contribuir al desarrollo del proyecto regulatorio que se adelanta, esperando que éstos sean de recibo y por tanto se incentive la participación de los proveedores y se logren los objetivos de masificación de banda ancha para el país.

## **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

### **I.I. APLICACIÓN DE LA LEY 1450 DE 2011**

Tomando en consideración que el proyecto se desarrolla en virtud de lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011 es preciso extender en la parte considerativa del acto administrativo el ámbito de aplicación de la misma, toda vez que solamente establece en sus considerandos el numeral primero del artículo 58 de la mencionada ley, dejando a un lado a los demás proveedores de Internet para quienes se establece igualmente la posibilidad de acceder a estos recursos.

El numeral segundo establece:

*“(…) 2. Los demás proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que ofrezcan planes de acceso fijo o móvil a internet de banda ancha podrán destinar la contraprestación periódica que deben pagar al Fondo de Tecnologías de la información y las Comunicaciones para subsidiar planes de internet de banda ancha para usuarios que pertenezcan a estratos socioeconómicos 1 y 2. Para el caso de los planes de internet social de los operadores móviles, estos deberán limitar la cobertura de los mismos a las celdas ubicadas en los estratos 1 y 2. (…)”*  
(Negrilla fuera de texto)

Sin perjuicio de que en el ámbito de aplicación del proyecto de resolución se haga referencia tanto a los proveedores del numeral 1, como a los demás proveedores de que trata el numeral 2 del artículo 58 de la Ley 1450, se considera necesario aclararlo en el cuerpo integral de la resolución para evitar que se produzcan interpretaciones erróneas referente a los PRST beneficiarios del subsidio.

## I.II. REDUCCIÓN DE TARIFA DEL 38%

Dentro de la parte considerativa de igual manera se parte de la base que la recomendación de la CRC es lograr una disminución de tarifa del 38% partiendo de la siguiente argumentación:

*“(…) Que de conformidad con las recomendaciones técnicas de la CRC se estima pertinente que los proveedores disminuyan un **38%** de las tarifas de diciembre de 2011. Este porcentaje de disminución considera un (sic) tarifa de línea de base de \$40.000 tomando como referencia la tarifa media de **\$39.410** en el tercer trimestre de 2011, ya que valores superiores implican que no se perciben reducciones tarifarias en promedio para los usuarios. Y considerando una **tarifa final para el 2014 de \$25.000**, teniendo en cuenta que esta tarifa final debe ser inferior a la tarifa mínima de mercado en el **tercer trimestre de 2011, es decir \$32.234**, y si se considera que en los dos últimos trimestres del año 2011 las tarifas disminuyeron en promedio un 20%, esta tarifa mínima actual por este porcentaje resultaría en **\$25.900**. (…)”* (Negrilla fuera de texto)

Respecto de este porcentaje de reducción tarifaria es necesario señalar que hablar de un 38% resulta altamente ambicioso y puede restringir el crecimiento de la industria por la imposición

de reducción en márgenes que limitarían la capacidad de inversión en infraestructura e innovación de servicios; dado lo anterior, es necesario que se especifique la memoria de cálculo sobre las cuales se determinó la reducción del 38% y las tarifas específicas sobre las cuales se determinó la tarifa base, tarifa media y la tarifa final.

Lo anterior, también tiene como fundamento que el presunto subsidio que se pueda recibir no resulta proporcional a los riesgos que asume el PRST tanto en la meta fijada como en la reducción tarifaria y por tanto expuesto a un riesgo de pérdida mayor frente al eventual beneficio que se podría percibir, toda vez que el PRST asume aproximadamente 2/3 del riesgo financiero frente a 1/3 que asigna el Estado.

### **I.III. PONDERADOR POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA:**

La propuesta de la CRC toma como base un ponderador que va desde 0,6% al 2,4%, sobre este punto es fundamental tener en cuenta que la clasificación de usuario en estrato 1 y 2 es igual para todo el territorio nacional. Dado lo anterior, no podría existir trato desigual entre usuarios de un mismo estrato.

Como solución a lo anterior y con el objeto de garantizar la igualdad entre los usuarios, se propone tomar como base de ponderación el 1% para todos los usuarios independientemente del departamento o municipio donde se encuentre y adoptar incentivos adicionales por departamentos o municipios de difícil acceso, baja penetración, densidad, etc.

Lo anterior debe tener en todo caso objetivos y criterios claros de asignación del incentivo para evitar asimetrías entre usuarios y PRST.

## **II. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS**

### **II.I. Ámbito de Aplicación:**

Sobre el particular es pertinente aclarar que el ámbito de aplicación del artículo 58 de la Ley 1450 de 2011, vincula tanto en el numeral primero a los PRST de TPBCL y TPBCLE y a los **demás** PRST que prestan el servicio de Internet, pero a estos últimos no los vincula a la contraprestación del artículo 36 de la Ley 1341 de 2009 como erróneamente se desprende del

artículo y que más adelante se aclarará en el numeral primero del literal II.V. del presente documento

Así las cosas se reitera que en el presente ámbito de aplicación se refiere al numeral primero y segundo del artículo 58 de la Ley 1450 de 2011 anteriormente transcrito y por tanto es vinculante a los dos (2) tipos de PRST.

## II.II. TIEMPO DE DURACIÓN – OBJETIVOS DE MASIFICACIÓN

El objetivo de masificación se encuentra establecido como fecha máxima el 31 de diciembre de 2014, sin embargo es contradictorio cuando existen obligaciones de permanencia de condiciones de los planes, toda vez que en los artículos 10 y 14 del proyecto de resolución se establecen obligaciones hasta el 1 de febrero de 2015, razón por la cual es confuso cuando se refiere a un plan de tres (3) años cuando en realidad los objetivos de masificación de accesos se deben cumplir a más tardar el 31 de diciembre de 2014.

Así las cosas, en aras de evitar un desbalance entre los objetivos exigidos y las obligaciones generadas a los PRST se deben mantener como única fecha para todos los eventos el 31 de diciembre de 2014.

## II.III. SUBSIDIOS PARA LA MASIFICACIÓN DEL SERVICIO DE INTERNET DE BANDA ANCHA

Establece el proyecto lo siguiente:

*“(...) Para el cálculo del valor que se destinará directamente a los usuarios de los estratos socioeconómicos 1 y 2 por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones establecidos para TPBCL y TPBCLE se deberá aplicar la siguiente fórmula: (...)”<sup>1</sup>(Negrilla fuera de texto)*

Se resalta que la norma transcrita genera confusión al momento de la aplicación de la fórmula, toda vez que como se evidencia tanto en la presentación del proyecto como en los anexos y documentos soportes, la fórmula es aplicada a todos los PRST y no solamente a los

<sup>1</sup> Proyecto de Resolución 2012. Artículo 6.

proveedores en transición de TPBCL y TPBCLE razón por la cual se deberá eliminar la mención a dichos operadores y establecerlo de manera general.

## II.IV. METAS DE PENETRACIÓN

### II.IV.I. Reducción de la Meta

Las metas propuestas para los proveedores existentes son demasiado altas y de difícil cumplimiento, lo que genera un alto riesgo para las empresas, aunado al hecho que su cumplimiento debe darse al 31 de diciembre de 2014. En virtud a que las metas son ambiciosas, sería importante conocer el soporte y el sustento que permita confirmar la viabilidad de lograr estas metas de crecimiento y la penetración esperada.

Sobre el particular, como mínimo se debe analizar la evidencia generada en el cuarto trimestre de 2011 donde los accesos crecieron con todos los PRST en 67.476 accesos, lo cual daría en promedio anual un incremento de 270.000 accesos entre todos los PRST, es decir un crecimiento de aproximadamente un 39% anual.

Ahora bien, en promedio el subsidio que se pueda otorgar por parte del Estado no logra una elasticidad tan alta para pretender un crecimiento mínimo del “**105%y máximo del 180%**”<sup>2</sup> por proveedor al 31 de diciembre de 2014.

Así las cosas, y tal y como se demostrará más adelante, existen grandes inconvenientes con la dimensión de la meta propuesta, razón por la cual como resultado de ejercicios financieros ligados a una evolución de mercado dentro del ámbito social del país, se determinó que una meta real de accesos es de **mínima del 18% y máxima del 27%**.

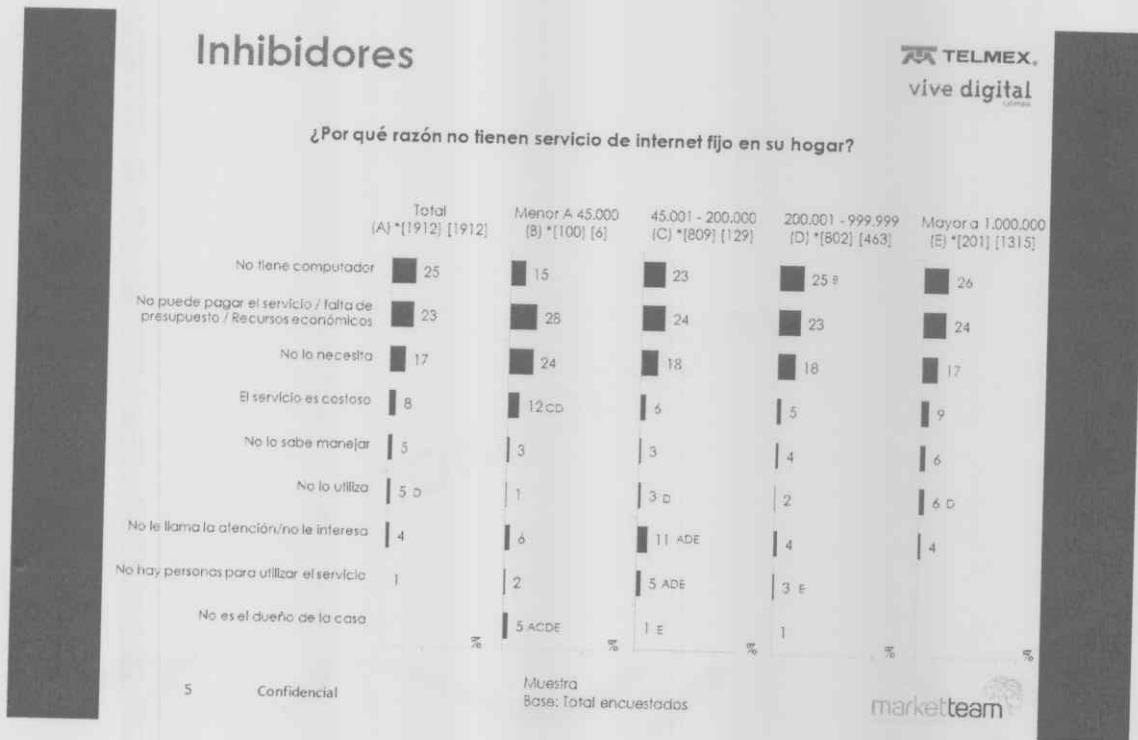
### II.IV.II. Inhibidores de Masificación

Así mismo existen aspectos exógenos que son inhibidores al momento de adquirir el servicio de Internet para lo cual se requieren medidas adicionales que deben ser tenidas en cuenta al momento de fijar las metas para los proveedores.

---

<sup>2</sup> Estos número deben ser corregidos en el anexo 2 referente a las metas de penetración.

Sobre el particular, TELMEX ha realizado labores de inteligencia de mercado a potenciales usuarios, tomando como base encuestas en las que se les consultó acerca de la razón por la cual no cuentan con servicio de Internet fijo en el hogar, la respuesta obtenida fue la siguiente:



De la totalidad de los encuestados se demuestra que en las pequeñas poblaciones existen grandes inconvenientes principalmente por la ausencia de computadores y la falta de manejo de los mismos.

Si bien el proyecto trata de disminuir la brecha digital para los usuarios, no puede desconocerse que existen factores tales como la falta de recursos económicos para adquirir no sólo el servicio, sino el equipo terminal que se convierte en herramienta fundamental para obtener el servicio.

Sobre el particular debe tenerse en cuenta que no se han implementado mecanismos efectivos que permitan la penetración del servicio de Internet suministrando subsidios para los equipos terminales; lo cual es un argumento adicional que permite concluir que la meta es demasiado alta cuando existen factores como la ausencia de computador o la falta de necesidad de su uso, haciendo inminente una política de subsidio a los equipos y de apropiación del servicio.

#### **II.IV.III. Metas Escalonadas**

La propuesta de las metas es lineal, teniendo en cuenta que el proyecto no logra una elasticidad tan alta como se evidenció anteriormente, se sugiere que la meta sea escalonada, toda vez que el primer año mientras se logra la dinámica del mercado es el más difícil lograr el objetivo

En virtud de lo anterior se propone que la meta escalonada sea:

- 1. Primer año: 28 %**
- 2. Segundo año: 35%**
- 3. Tercer año: 37%**

#### **II.IV.IV. Meta Nacional**

Encontramos que si bien en los soportes y en el Anexo 2 no se establece una meta por departamento, en el Anexo 1 en lo que al "Formato Compromiso de Participación" se refiere, se establece que la meta sea desagregada por departamento, si bien existe un ponderador determinado por departamento, no significa que por tanto se deba establecer una meta por cada región, toda vez que no es viable determinarla de manera exacta y por tanto generaría una ineficiencia para los proveedores o los mismos usuarios trayendo como consecuencia que no se logre la meta final.

Aunado a lo anterior, una meta por departamento estaría asociada directamente a la cobertura de los proveedores en cada una de estas regiones, y no todos los proveedores cuentan con igual presencia en cada departamento, lo cual hace más dispendioso establecer una meta concreta de este tipo.

#### **II.IV.V. Sustracción de la Meta la establecida para Hogares Digitales**

Las metas de penetración propuesta son demasiado altas y ambiciosas, por lo que generan un difícil cumplimiento para los proveedores y en especial en el caso de TELMEX cuando actualmente se encuentra en ejecución del plan social de “Hogares Digitales” cuya meta es de instalar accesos a Internet en banda ancha para usuarios de estratos 1 y 2 en 38 municipios.

Si bien no es pretensión de TELMEX lograr subsidio por estos accesos cuando ya hacen parte de un plan establecido previamente por el gobierno, es necesario que éstos sean sustraídos de la Meta propuesta por el gobierno a la empresa, toda vez que los mismos hacen parte de la masificación de banda ancha y cumplen con los objetivos del Gobierno en desarrollo del Plan Vive Digital y del espíritu normativo del Plan Nacional de Desarrollo.

#### **II.IV.VI. Discriminación en la Actualización de Metas**

El proyecto establece un Anexo 3 determinando dos grupos por el número de usuarios que tiene cada proveedor. Así mismo determina que ajustará anualmente las metas para el siguiente período y el porcentaje de usuarios no cumplidos por los proveedores con más usuarios se distribuirá a los proveedores con menos usuarios.

Lo anterior, evidencia una asimetría entre los proveedores con menos usuarios y los proveedores con mayor número de usuarios, castigando a estos últimos que han demostrado mayor eficiencia en la penetración de Internet sin subsidio, imponiendo una meta altamente mayor y difícil de cumplir teniendo en cuenta los inhibidores de acceso en estos estratos, y castigando la eficiencia de los proveedores incluidos en la Categoría A.

Así las cosas, se sugiere que sea eliminado el Anexo 3 y la distribución sea realizada proporcionalmente al cumplimiento de las metas de cada uno de los proveedores.

### **II.V. LIQUIDACIONES Y RECONOCIMIENTOS**

El proyecto genera confusión en cuanto a las liquidaciones trimestrales, y verificación semestral por parte del Fondo de TIC's, así como la destinación de la contraprestación periódica, razón por la cual se realizan las siguientes aclaraciones:



## 1. Contraprestación del artículo 36 de la Ley 1341 de 2009

*“(...) PARÁGRAFO 1. Para el cubrimiento de los subsidios de que trata la presente resolución, los proveedores de redes y servicios establecidos para TPBCL y TPBCLE, a partir del 2013 destinarán directamente la contraprestación de que trata el artículo 36 de la Ley 1341 de 2009.*

*(...) PARÁGRAFO 2. Para el cumplimiento de los subsidios de que trata la presente resolución, los demás proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que ofrezcan planes de acceso a Internet Fijo, podrán destinar la contraprestación de que trata el artículo 36 de la Ley 1341 de 2009. (...)”<sup>3</sup>(Negrilla fuera de texto)*

La contraprestación establecida en el artículo 36 se refiere a la Habilitación General del artículo 10 de la misma ley, la cual únicamente aplica para los proveedores en transición de TPBCL y TPBCLE, así como aquellos que se hayan acogido al régimen de la Ley 1341 de 2009.

En virtud de lo anterior los proveedores que no se hayan acogido al régimen de Habilitación General se mantienen en sus concesiones, licencias, permisos y autorizaciones hasta por el término de los mismos conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 1341 de 2009. Así las cosas, se deberá modificar lo dispuesto en el artículo del proyecto y ajustarlo al tenor literal de lo establecido en la Ley 1450 de 2011 *“(...) 2. Los demás proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que ofrezcan planes de acceso fijo o móvil a internet de banda ancha podrán destinar la contraprestación periódica que deben pagar al Fondo de Tecnologías de la información y las Comunicaciones para subsidiar planes de internet de banda ancha para usuarios que pertenezcan a estratos socioeconómicos 1 y 2. (...)”<sup>4</sup>(Negrilla fuera de texto)*

Es claro entonces que la Ley 1450 de 2011 no dispone que sea exclusivamente la contraprestación del artículo 36 de la Ley 1341 de 2009, sino que establece de manera general la contraprestación periódica, sin vulnerar el libre derecho del proveedor de acogerse a la Habilitación General o mantener su concesión o autorización en los términos inicialmente pactados.

<sup>3</sup> Ibidem. Artículo 13

<sup>4</sup> Ley 1450 de 2011. Artículo 58, numeral segundo

## 2. Liquidación trimestral o semestral

Es contradictorio el proyecto cuando establece las liquidaciones trimestrales, pero establece por otro lado que el saldo final será transferido al 31 de diciembre de 2014, sin embargo en el artículo de reconocimientos dispone que la verificación del Ministerio se realizará a partir de una muestra semestral.

En virtud de lo anterior, es confuso el proyecto en lo relacionado con la liquidación que deberá hacer el proveedor y el reconocimiento por parte del Fondo de TIC's. En consecuencia respetuosamente se solicita dar claridad a este aspecto.

## II.VI. INFORMACIÓN DE USUARIOS - REPORTE DE INFORMACIÓN Y MECANISMOS DE CONTROL

Se reitera lo manifestado previamente en relación con la obligación de reportar información hasta el primero de febrero de 2015, cuando las metas se deben cumplir a diciembre 31 de 2014, razón por la cual se sugiere que se dispongan todas las obligaciones a la misma fecha del cumplimiento de las metas.

### 1. Información de Usuarios

Sobre la información solicitada se resaltan los siguientes numerales:

"(...)

(v) Dirección del predio.

(vi) Estrato del predio beneficiado según recibo del servicio de energía eléctrica.

(vii) Valor del plan en cada mes desde **enero de 2012 hasta el 1 de febrero de 2015** y registro digitalizado legible de las facturas emitidas por la prestación del servicio. (...)

**PARÁGRAFO 1.** Los PRST deberán complementar la información dentro del primer semestre de 2012, en especial, la correspondiente a la copia digitalizada de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica del predio.

*PARÁGRAFO 2. La información arriba mencionada deberá ser conservada por el término establecido en el artículo 28 de la ley 962 de 2005.*<sup>5</sup>(Negrilla fuera de texto)

- En lo referente a las facturas de energía es preciso aclarar que existen empresas de energía como Empresas Públicas de Medellín que tienen pre pagado el servicio de energía a través de talonarios, los cuales no evidencian el estrato o tienen información codificada como se solicita en el numeral (iv), razón por la cual se sugiere que en estos eventos sea permitido el recibo del servicio de saneamiento básico – Acueducto.
- Se reitera lo manifestado en la fecha de solicitud y la fecha de obligación de metas.
- Frente a la obligación de conservación de soportes por diez (10) años después de terminada la relación contractual, se sugiere que por capacidad administrativa, se mantenga la información hasta por tres (3) años teniendo en cuenta la caducidad de la acción por parte del Estado.
- En lo relacionado con la obligación de complementar la información el primer semestre de 2012 se sugiere se modifique al segundo semestre de 2012, teniendo en cuenta que la entrada en vigencia de la resolución se dará el primero de abril y la respuesta del MINTIC será hasta el 4 de mayo, situación que en su eventualidad otorgará un (1) mes para solicitar y entregar la información de los usuarios existentes, lo cual contempla un tiempo demasiado corto para realizarlo.

## 2. Reporte de Información y Mecanismos de Control

“(...)

(iv) *Dirección del predio conforme a la codificación de la factura de energía eléctrica*

(v) *Estrato del predio beneficiado según recibo del servicio de energía eléctrica.*

(vi) *Valor del plan en cada mes del periodo excluido el valor del IVA, considerando que éste no aplica para los estratos 1 y 2. (...)*<sup>6</sup> (Negrilla fuera de texto)

<sup>5</sup> Proyecto de Resolución. Artículo 10.

Nótese que la parte resaltada en negrilla es la única que se diferencia del artículo anterior, en estricto sentido la información solicitada por usuario es la misma reportada al Ministerio.

*“(...) Con base en esta información, el FONTIC generará una muestra aleatoria no inferior a 500 muestras de cada PRST en cada mes, la cual será informada al PRST, quien deberá enviar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, los documentos digitalizados para los usuarios de que tratan los literales (v) al (vii) del artículo anterior.”<sup>7</sup>*

En virtud de lo anterior, no se entiende la razón por la cual el MINTIC realizará una muestra sobre los literales (v) al (vii) del artículo 10, si en estricto sentido es la misma información reportada mensualmente al MINTIC a través del artículo 11 en los literales (iv) al (vi), lo cual establece que el reconocimiento no debería ser sobre las 500 muestras, sino sobre la totalidad de lo reportado al MINTIC, evitando generar duplicidad en la información reportada y el desgaste administrativo adicional de reportes.

## II.VII. REPORTE DE INFORMACIÓN DE MEMORIAS DE CÁLCULO

Sobre este aspecto se solicita su eliminación, teniendo como fundamento que llevar la contabilización separada por las inversiones que permita garantizar que la infraestructura es solamente para atender banda ancha en estratos 1 y 2 es improbable y va en contravía de la convergencia de los servicios e infraestructura, lo cual daría un simple estimado del CAPEX por usuario, pero incluso como se ha manifestado en previos documentos de comentarios varían dependiendo de la tecnología de HFC o cobre.

Aunado a lo anterior, la solicitud de impacto de la reducción de tarifas tendrá diferentes efectos en los resultados operacionales de los operadores, debido a que no existe un modelo lineal que permita comparar los lineamientos corporativos de gestión de cada uno de los operadores en cuanto a las expectativas de rentabilidad ni retorno de la inversión realizada por efecto de la disminución de las tarifas.

La reducción en rentabilidad es la misma a la reducción de la tarifa y el efecto es negativo en los márgenes de la compañía.

---

<sup>6</sup> *Ibidem.* Artículo 11.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

## II.VIII. OFRECIMIENTO DE PLANES

Sobre el particular establece el proyecto de resolución:

*“(…) Los planes de Internet de banda ancha social objeto de la presente resolución, deberán mantenerse por los PRST observando las condiciones inicialmente ofrecidas por lo menos hasta el 1 de febrero de 2015.*

*No obstante lo anterior, en caso que el PRST mejore las condiciones del plan inicialmente ofrecido, los usuarios de los estratos socioeconómicos 1 y 2 pueden optar por dicho plan bajo las nuevas condiciones ofrecidas.”<sup>8</sup> (Negrilla fuera de texto)*

Existen opciones de mejora para el usuario que permiten aumentar la velocidad mínima de banda ancha a mejores velocidades y seguramente a un precio mayor al de un (1) mega, sobre este punto es necesario determinar si el incremento de la tarifa afecta de alguna forma la meta respecto de la reducción tarifaria.

## II.IX. NUEVOS PROVEEDORES

Partiendo de la base que dentro del presente grupo se encuentran PRST que no tienen usuarios al 31 de diciembre de 2011, es necesario se aclare cómo se fijará la meta de accesos de estos proveedores, o si se fijará después de un año del inicio de su operación?, Cuánto será el porcentaje de reducción tarifaria?.

Lo anterior es importante sea definido previamente y dentro del proyecto, teniendo en cuenta que no se deberán generar condiciones asimétricas entre los PRST.

De igual manera se debe considerar la posibilidad que el presupuesto determinado para estos proveedores sea adicionado al presupuesto general del ámbito de aplicación de la resolución y que los nuevos PRST hagan parte del mismo, de tal manera que se evite un castigo del

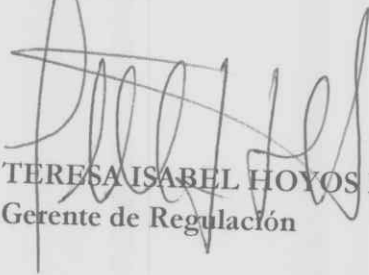
---

<sup>8</sup> Ibidem. Artículo 14.

presupuesto de \$15 mil millones de pesos en la eventualidad que no sea factible asignar la disponibilidad presupuestal a ningún proveedor nuevo.

Con lo anterior dejamos expuestas nuestros comentarios y esperamos que los mismos aporten para el proyecto que se adelanta.

Cordialmente,



**TERESA ISABEL HOYOS LÓPEZ**  
Gerente de Regulación

