



PROYECTO DE RESOLUCIÓN

“Por la cual se modifica el literal A.2 del Anexo de la Resolución 290 de 2010 y se deroga la Resolución 1824 de 2018”

Bogotá D.C., septiembre de 2019

1. Antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de la norma

1.1 Contexto

La Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, establece que la utilización del espectro radioeléctrico por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST) da lugar a una contraprestación económica a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Así mismo se establece que la fijación de la contraprestación económica se realizará fundamentado en criterios que fomenten la inversión, *la maximización del bienestar social*, el estado de cierre de la brecha digital, así como, entre otros, en los siguientes aspectos: ancho de banda asignado, número de usuarios potenciales, disponibilidad del servicio, planes de expansión y cobertura, demanda por el espectro y su disponibilidad y cualquier otro parámetro técnico que sirva como indicador del valor que debe recibir el Estado por la utilización del espectro radioeléctrico.

Adicionalmente, señala que el Estado intervendrá en el sector TIC para, entre otros aspectos, garantizar el uso adecuado y eficiente del espectro radioeléctrico, que maximice el bienestar social generado por el recurso escaso, así como la reorganización del mismo, respetando el principio de protección a la inversión, asociada al uso del espectro. Para lograr este fin, uno de los mecanismos estudiados es a través de las contraprestaciones pagadas por los PRST.

Al respecto, la Agencia Nacional del Espectro en el marco de sus funciones propone los parámetros de valoración de contraprestaciones por uso de espectro al Ministerio TIC (MinTIC) y este último está encargado de su formalización y expedición.

En este sentido, se adelantaron los estudios para proponer los parámetros de valoración y la fórmula de cálculo de la contraprestación para los enlaces fijos punto a punto (P-P), de tal forma que se incentive el uso eficiente y racional del espectro y se propicien las condiciones para promover la conectividad a internet y el despliegue de redes de transporte en el país en zonas apartadas y en departamentos priorizados. La propuesta presentada por la ANE al MinTIC tuvo en cuenta las disposiciones y recomendaciones internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), las buenas prácticas de diversas administraciones en otros países, las necesidades nacionales del sector TIC, las políticas públicas establecidas para promover la conectividad



para todos los colombianos, incentivar la inversión privada y promover el desarrollo de la industria de tecnologías de la información y las comunicaciones para contribuir al crecimiento económico y la competitividad.

1.2 Argumentos que soportan la actualización de los parámetros de valoración de contraprestaciones para enlaces punto a punto.

A continuación, se adelanta la revisión de los argumentos que justifican la modificación de los parámetros de valoración de las contraprestaciones por uso de espectro para enlaces punto a punto. El análisis parte de las recomendaciones de la UIT, los diferentes espacios de trabajo que adelantó la ANE con los PRST en mesas de trabajo y los elementos de política que soportan la promoción de la conectividad.

1.2.1 Recomendaciones del Informe UIT-R SM.2012-6: Aspectos económicos de la gestión del espectro

El informe de la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT-R SM 2012-6 (Union, 2018), que trata de los aspectos económicos de la gestión del espectro, reconoce que: *“las metas y objetivos de un sistema de gestión del espectro son la de facilitar la utilización del espectro radioeléctrico que figura en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT y el interés nacional. El sistema de gestión del espectro debe asegurar que se proporciona el espectro adecuado a corto y largo plazo para que las organizaciones de servicios públicos puedan desempeñar su misión, para la correspondencia pública, para las comunicaciones comerciales del sector privado y para la radiodifusión de información al público.”*

El citado informe indica también que desde el punto de vista económico el espectro es un recurso limitado y muchas veces escaso, es por ello que la Administración debe garantizar una ocupación óptima del espectro y una buena utilización. Además, debe buscar maximizar los beneficios netos para la sociedad que pueden obtenerse de este recurso.

En el informe la UIT establece que el Estado tiene la legitimidad de exigir a los asignatarios del espectro el pago de cánones de espectro, cumpliendo las normas de transparencia, objetividad y no discriminación, de tal forma que las reglas para el establecimiento de estos cánones sean simples y de fácil comprensión para todos.

Así mismo, respecto a las estrategias relativas a los mecanismos de financiación del espectro y los parámetros de valoración el Informe indica en el numeral 4.7 que *“las fórmulas utilizadas para calcular las tasas de espectro suelen reflejar ciertas características relacionadas directamente con el servicio. Por ejemplo, hay algunos parámetros básicos como el tipo de servicio, el ancho de banda y la banda de frecuencias. Además, sería posible incorporar otros parámetros, por ejemplo, sería útil un factor de distancia para promover el uso adecuado de las bandas de conformidad con las consideraciones de propagación”*.

De lo anterior se puede concluir que, en relación con el establecimiento de las contraprestaciones de espectro, la UIT recomienda en su informe que los cobros asociados al valor del recurso tengan unos objetivos claros y unos principios y atributos encaminados a promover el uso racional y eficiente del espectro, así como también la maximización de los beneficios para la sociedad.

1.2.2 La política pública para promover la conectividad de alta calidad para todos.



Uno de los pilares fundamentales del gobierno nacional es promover la conectividad de alta calidad para cerrar la brecha digital de la población, tanto a nivel geográfica como socioeconómica, tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en donde se define el pacto por la transformación digital en Colombia.

Para lograrlo es indispensable garantizar el acceso universal a las TIC de todos los ciudadanos, y en particular al Internet de banda ancha de calidad, teniendo en cuenta que 18 departamentos del país se encuentran por debajo del promedio nacional de suscriptores de Internet fijo por cada 100 habitantes (MINTIC, 2018) y que a 2018 aproximadamente el 34,5% de la población del país no cuentan con acceso a internet de banda ancha¹.

Así las cosas, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece que uno de los objetivos para lograr la masificación de la banda ancha e inclusión digital de todos los colombianos es implementar políticas de promoción y medidas regulatorias para el despliegue de la red de última milla en segmentos de la población menos atendida. En este sentido, la Ley 1955 de 2019 en su artículo 310 indica que el gobierno nacional, a través del MinTIC, priorizará las iniciativas de acceso público a Internet, en beneficio de la población pobre y vulnerable, o en zonas apartadas.

En línea con las disposiciones del PND, el MinTIC expidió el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022 que busca transformar el país en una sociedad digital y cerrar las brechas en materia de acceso y de adopción que nos limitan para avanzar, con lo cual se garantice la conectividad sostenible de todos los colombianos, en especial a la población vulnerable.

Por lo tanto, para el logro de estos objetivos es necesario modernizar el régimen de contraprestaciones, en donde se establezcan parámetros de valoración que promueven el despliegue de enlaces radioeléctricos punto a punto necesarios para mejorar la conectividad en determinadas zonas del país con bajos niveles de conectividad, como la ruralidad ubicada en lugares diferentes a las cabeceras municipales y aquellos departamentos priorizados por el MinTIC, buscando promover la conectividad de alta calidad para todos, toda vez que enlaces radioeléctricos punto a punto por su relación costo-beneficio y facilidades en su despliegue son un medio de soporte para llevar conectividad a zonas apartadas.

1.2.3 Aspectos por mejorar y problemáticas identificadas del régimen actual.

El esquema de contraprestaciones y la fórmula de cálculo vigente para enlaces punto a punto reglamentada en la Resolución 290 de 2010, modificada por la Resolución 2877 de 2011, presenta los siguientes aspectos por mejorar:

- La fórmula actual puede llegar a incentivar el uso no eficiente del espectro y el escaso aprovechamiento del recurso, debido a que presenta valores de contraprestaciones no proporcionales a la cantidad de espectro solicitado por los asignatarios, toda vez que, a menor ancho de banda del canal radioeléctrico, mayor es el costo unitario del espectro. Por lo tanto, los PRST pueden optar por solicitar más cantidad de espectro que supere sus necesidades técnicas, con el fin de disminuir los costos de contraprestaciones, lo cual podría generar un recurso ocioso poco aprovechado.

Contraprestación no proporcional del espectro

¹Boletín trimestral de las TIC, cuarto trimestre de 2018. Consultado el 19 de junio de 2019. <https://colombiatic.mintic.gov.co>



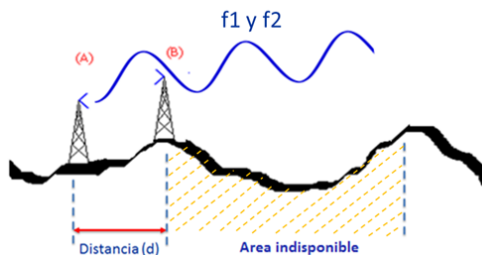
Fuente: Elaboración ANE

- El Régimen vigente posibilita una subutilización del espectro por parte de los PRST, que puede generar la indisponibilidad de frecuencias en determinadas áreas, lo que se traduce en un uso no eficiente del recurso, debido a que los proveedores pueden optar por utilizar las frecuencias sin tener en cuenta sus capacidades técnicas de propagación.

Al respecto, a nivel técnico existe una relación entre la frecuencia de operación de un enlace y la distancia que puede alcanzar, toda vez que a una mayor frecuencia menor alcance del enlace, y de manera recíproca, a menor frecuencia las ondas se propagan a mayores distancias.

En este sentido, lo ideal es utilizar frecuencias bajas para aquellos enlaces que deben cubrir largas distancias y emplear frecuencias altas para enlaces cortos. Sin embargo, los PRST en algunas circunstancias han utilizado frecuencias bajas para enlaces que tienen una longitud corta, limitando la posibilidad de que otro proveedor use estas frecuencias para satisfacer sus necesidades de instalar enlaces de largas distancias.

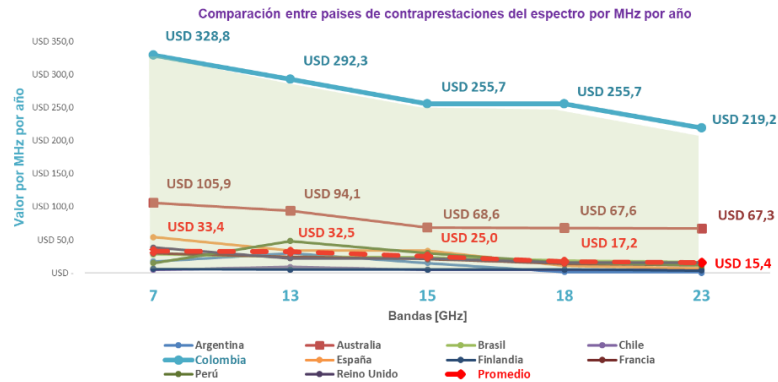
Enlace punto a punto en banda baja y de distancia corta



Fuente: Elaboración ANE

- Los costos en las contraprestaciones para los PRST pueden ser una barrera para mejorar cobertura y los servicios TIC. Al respecto se debe tener presente que respecto a otros países, Colombia tiene los valores más altos en contraprestaciones de la región, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

Comparación entre países de precios del espectro por MHz



Fuente: Elaboración ANE

Uno de los aspectos que ha contribuido a esta situación ha sido el crecimiento constante de las tarifas cobradas por efecto de las variaciones del salario mínimo año tras año, incremento que ha sido superior a la inflación del país. Esto debido a que la fórmula vigente de contraprestaciones está expresada en términos de salarios mínimos legales vigentes (SMMLV).

Este crecimiento será continuo en el tiempo siempre que la fórmula de contraprestaciones esté indexada al SMMLV. Por lo tanto, es indispensable reemplazar este parámetro de valoración del cálculo del Valor Anual de Contraprestación (VAC) por uno que sólo tenga en cuenta los efectos inflacionarios del país para mantener el precio del espectro en el tiempo.

2. **Ámbito de aplicación del acto administrativo**

La propuesta de modificación del literal A.2 del Anexo de la Resolución 290 de 2010 aplica a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que soliciten la asignación de frecuencias radioeléctricas para enlaces fijos punto a punto y aquellos que tengan permisos vigentes por uso de espectro de enlaces punto a punto.

3. **Estudio preliminar de viabilidad jurídica de la expedición de la norma**

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan competencia para la expedición del acto administrativo:

La reglamentación que otorga la competencia para la expedición del acto administrativo está contenida en las siguientes normas:

- La Ley 1978 de 2019 “Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones” en el artículo 10 que modifica el artículo 13 de la Ley 1341 de 2009, señala que la utilización del espectro radioeléctrico por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones dará lugar a una contraprestación económica a favor del Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.



Así mismo, establece que la fijación de la contraprestación económica, de que trata el artículo 10 de la Ley 1978 de 2019, se realizará mediante resolución por el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con fundamento, en criterios de fomento a la inversión, la maximización del bienestar social, el estado de cierre de la brecha digital, así como, entre otros, en los siguientes aspectos: ancho de banda asignado, número de usuarios potenciales, disponibilidad del servicio, planes de expansión y cobertura, demanda por el espectro y su disponibilidad y cualquier otro parámetro técnico que sirva como indicador del valor que debe recibir el Estado por la utilización del espectro radioeléctrico.

- El numeral 8 del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009 y el numeral 10 del artículo 2 del Decreto 1414 de 2017 establece que corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la administración de las contraprestaciones y otras actuaciones administrativas que comporten el pago de derechos, mediante el desarrollo de las operaciones de liquidación, cobro y recaudo.
- El numeral 7 del artículo 26 de la Ley 1341 de 2009, establece que es función de la Agencia Nacional del Espectro, estudiar y proponer los parámetros de valoración por el derecho al uso del espectro radioeléctrico y la estructura de contraprestaciones.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada con el acto administrativo:

Las disposiciones de la Ley 1341 de 2009, modificada en algunos apartes por la Ley 1978 de 2019 que sustentan la expedición del proyecto normativo se encuentran actualmente vigentes y no han tenido limitaciones vía jurisprudencia.

3.3. Disposiciones que se derogan, subrogan, modifican, adicionan o desarrollan con el acto administrativo:

El proyecto de resolución modifica el contenido del literal A.2 del Anexo de la Resolución 290 de 2010 (modificado en virtud del artículo 12 de la Resolución 2877 de 2011 y el artículo 1 de la Resolución 1824 de 2018), cuyo objetivo es definir la fórmula y los parámetros de valoración de la contraprestación por la utilización de frecuencias radioeléctricas para enlaces fijos punto a punto.

3.4. Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pueden tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto:

A la fecha no hay precedentes jurisprudenciales que puedan tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

3.5. Advertencia de cualquier otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del acto:

No se identificó ninguna otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del proyecto de resolución en comento.



4. Estudio preliminar sobre posible impacto económico de la norma a expedir

El proyecto de resolución por la cual se modifica el literal A.2 del Anexo de la Resolución 290 de 2010 tiene como objetivo modernizar el régimen de contraprestaciones para enlaces punto a punto, de conformidad con la política pública que busca promover la conectividad de alta calidad para todos e incentivar el uso eficiente del espectro. Para evaluar los posibles impactos económicos de este proyecto al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a los diferentes PRST por utilizar una nueva fórmula con los parámetros de valoración propuestos se realizó un análisis de escenarios que persiguen objetivos particulares resumidos en la siguiente gráfica.

Comparación de los escenarios usando criterios técnicos, económicos y sociales

ESCENARIO	Características	Impactos para el FONTIC	Impactos para los PRST en contraprestaciones	Dinamiza el sector desde el uso del espectro (Precios)	Política pública: mayor conectividad
Escenario I Conservador	Mantener el recaudo del FONTIC	=	-	↑	↑
Escenario II Armonización internacional	Armonizar los precios a los valores internacionales	- - -	+ +	↑ ↑ ↑	↑
Escenario III Optimización de precios	Optimizar precios para minimizar impactos PRST y FONTIC	-	+	↑ ↑	↑ ↑

Fuente: Elaboración ANE

Los resultados de este análisis permitieron concluir que el escenario III es el que mejor se adapta a las necesidades del nuevo régimen de contraprestaciones y logra un equilibrio entre las partes, al minimizar los impactos económicos a los PRST y al Fondo, de tal forma que no se generan incrementos en las contraprestaciones a pagar por parte de los proveedores por la totalidad de sus enlaces punto a punto autorizados y paralelamente no se afecta en gran medida los recursos del Fondo recibidos por concepto de contraprestaciones para enlaces fijos. Así las cosas, este escenario promueve un régimen de contraprestaciones que fomenta la conectividad en las regiones, beneficia al sector TIC y dinamiza e incentiva la inversión para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones mediante redes de soporte.

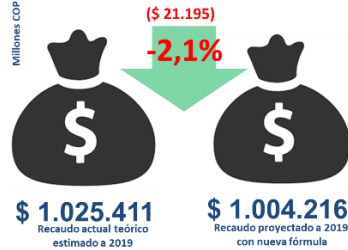
Al respecto, se estima que se genere una disminución del 2,1% (\$21.195 millones) en el recaudo total anual que recibe el Fondo². Análisis que fue desarrollado con base en los ingresos reales recaudados para el año 2018, los cuales fueron proyectados al año 2019 mediante la variación porcentual del IPC³, tal como se muestra a continuación.

² Para calcular las contraprestaciones actuales y propuestas se tomó como año de referencia el 2019 y fecha de corte 24-07-2019 de los enlaces punto a punto registrados en el Sistema de Gestión de Espectro, para propósitos comparativos.

³ Bajo la hipótesis que todos los ingresos del Fondo recaudados por los diferentes conceptos (contraprestaciones periódicas del 2,2%, contraprestaciones por uso de espectro de los demás servicios, multas, postales, etc) en 2018 se van a mantener constantes para el año 2019.



Impactos económicos estimados en el recaudo anual del Fondo



Fuente: Elaboración ANE a partir de la información del Sistema de Gestión de Espectro

Esta reducción en el Fondo es menor comparada con la estimada en el escenario II, dado que lo que se busca es afectar en menor medida los recursos del Fondo sin llegar a impactar a los PRST con alzas en sus contraprestaciones, como ocurre con el escenario I, para lo cual se equilibraron ambas posturas: afectar mínimamente al Fondo y ajustar las tarifas a precios adecuados que dinamicen el sector.

5. Disponibilidad presupuestal

La implementación de este proyecto de resolución no requiere de disponibilidad presupuestal en su implementación teniendo en cuenta que a través de esta se modifica el literal A.2 del Anexo de la Resolución 290 de 2010 y se deroga la Resolución 1824 de 2018.

6. Estudio preliminar sobre posible impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación

La norma a expedir no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. Manifestación de Impacto Regulatorio

El proyecto normativo no está generando un trámite y por tanto no necesita manifestación de impacto regulatorio.

JORGE BARRERA

Director de Industria de Comunicaciones

RICARDO ARIAS

Jefe Oficina Asesora Jurídica