

Bogotá, D.C.
1007

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RAD: 26-230809- -2-0 **FECHA:** 2026-06-19 16:11:23
DEP: 1007 G.TR.ABOGA DECOMPE.A **EVE:** 0 SINEVENTO
TRA: 396 ABOGACIA COMPETENCIA **FOLIOS:**9
ACT: 440 RESPUESTA

Señores

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

GLORIA PATRICIA PERDOMO RANGEL
gperdomo@mintic.gov.co

Asunto: Radicación: 26-230809- -2-0
Trámite: 396
Evento: 0
Actuación: 440
Folios: 9

Referencia: Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de Decreto: "Por el cual se modifica el artículo 2.2.2.4.1 del Decreto 1078 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones" (en adelante, el **proyecto**).

Respetados Señores:

En respuesta a la comunicación enviada desde el **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** (en adelante, **MINTIC**) el 3 de junio de 2026, la Superintendencia de Industria y Comercio rendirá concepto de abogacía de la competencia sobre el **proyecto** en los siguientes términos: primero, se expondrán los antecedentes normativos de la iniciativa. Segundo, se enunciarán las razones presentadas por el regulador para su expedición. Tercero, se describirán las reglas del **proyecto** relevantes para el análisis. Cuarto, se presentará el respectivo análisis desde la perspectiva de la libre competencia económica.

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO

1.1. Constitución Política

Los artículos 75, 101 y 102 de la Constitución Política establecen que el espectro electromagnético es un bien público que pertenece a la Nación y, como tal, es inalienable e imprescriptible, y está sujeto a la gestión y control del Estado, por lo cual su uso debe responder al interés general.

1.2 Ley 1341 de 2009¹

Los numerales 2, 3 y 6 del artículo 2 establecen como deber del Estado: (i) propiciar escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante **TIC**) y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad, (ii) fomentar el despliegue y el uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, promover el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos, con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia en beneficio de los usuarios y (iii) garantizar la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia.

Por otra parte, el numeral 7 del artículo 4 establece que uno de los fines de la intervención del Estado en el sector de las **TIC** es garantizar el uso adecuado del espectro radioeléctrico, que maximice el bienestar social generado por el recurso limitado, así como la reorganización de este, respetando el principio de protección a la inversión asociada a su uso.

1.3. Decreto 1078 de 2015²

En su artículo 2.2.2.4.1. establece los topes máximos de espectro por Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones. (en adelante **PRST**) para uso de servicios móviles terrestres así: (i) 50 MHz para las Bandas Bajas (menores a 1 GHz), (ii) 100 MHz para las Bandas Medias (entre 1 GHz y menor a 3 GHz) y (iii) 100 MHz para las Bandas Medias Altas (entre 3 GHz y 6GHz).

1.4. Ley 2294 DE 2023⁴

En el artículo 142 se estableció como objetivo: (i) promover la conectividad digital como generador de oportunidades, riqueza, igualdad y productividad, buscando llevar conectividad a zonas vulnerables y apartadas, (ii) mejorar la cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones a través de diferentes tecnologías y compartición de infraestructura, (iii) eliminar barreras en el despliegue de redes, la asignación de permisos para uso del espectro procurando la maximización del bienestar social y la compartición del recurso, y (iv) promover la provisión de Internet por parte de pequeños prestadores de servicios para el cierre de la brecha digital, entre otras medidas.

2. RAZONES PRESENTADAS POR EL REGULADOR PARA LA EXPEDICIÓN DEL PROYECTO

De acuerdo con la memoria justificativa¹ remitida por el **MINTIC**, la expedición del **proyecto** responde a la necesidad de actualizar el esquema regulatorio aplicable a la definición y contabilización de los topes máximos de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios móviles terrestres (IMT), considerando la evolución del mercado de telecomunicaciones, las necesidades crecientes de conectividad y la importancia del espectro como recurso escaso dentro de la cadena de valor del sector **TIC**.

En particular, el regulador señala que el espectro radioeléctrico constituye un insumo esencial para la provisión de servicios de telecomunicaciones inalámbricas² y, por su naturaleza limitada, requiere mecanismos que permitan promover su uso eficiente, garantizar condiciones adecuadas de acceso y evitar niveles excesivos de concentración. En ese sentido, los topes de espectro son concebidos como una herramienta regulatoria orientada a equilibrar diferentes objetivos de política pública, incluyendo la promoción de la competencia, la maximización del bienestar social, el despliegue de infraestructura, la ampliación de cobertura y la generación de incentivos para la inversión.

Según expone el **MINTIC**, las condiciones del mercado de telecomunicaciones se caracterizan por cambios tecnológicos constantes, incrementos en el tráfico de datos, incorporación de nuevas tecnologías y mayores requerimientos de capacidad de las redes³. Bajo este contexto, el regulador identifica la necesidad de contar con instrumentos que permitan ajustar oportunamente las condiciones asociadas a la gestión del espectro, de manera que estas respondan a las dinámicas del sector y permitan un aprovechamiento eficiente del recurso.

En particular, el **MINTIC** advierte que, bajo el esquema vigente, los topes máximos de espectro para servicios IMT se encuentran definidos directamente en el Decreto 1078 de 2015, razón por la cual cualquier modificación requiere adelantar una reforma normativa del mismo nivel jerárquico⁴. A juicio del regulador, esta situación puede limitar la capacidad de respuesta frente a las necesidades del mercado, teniendo en cuenta que las condiciones tecnológicas, económicas y de demanda del sector pueden evolucionar con mayor rapidez que los procedimientos requeridos para la modificación de un decreto.

¹ MINTIC. "Formato Memoria Justificativa". (2026). Pág.2. Documento soporte aportado al trámite bajo radicado No. 26-230809.

² MINTIC. "Formato Memoria Justificativa". (2026). Pág.2. Documento soporte aportado al trámite bajo radicado No. 26-230809.

³ MINTIC. "Formato Memoria Justificativa". (2026). Pág.3. Documento soporte aportado al trámite bajo radicado No. 26-230809.

⁴ MINTIC. "Formato Memoria Justificativa". (2026). Pág.4-5. Documento soporte aportado al trámite bajo radicado No. 26-230809.

Por lo anterior, el **proyecto** propone que la determinación del tope máximo de espectro radioeléctrico por Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, **PRST**) para uso en servicios móviles terrestres (IMT) sea realizada mediante resolución expedida por el **MINTIC**. De acuerdo con la entidad, esta modificación busca otorgar mayor flexibilidad regulatoria para la actualización de dichos límites, sin modificar la finalidad de los topes como instrumento de gestión del recurso escaso. La definición de estos límites deberá atender criterios asociados al uso eficiente de la infraestructura y del espectro, la promoción de la inversión, la neutralidad tecnológica, la promoción de la competencia, la universalidad y la maximización del bienestar social, así como las condiciones de mercado, las proyecciones de crecimiento de la demanda y la disponibilidad de bandas de espectro.

Adicionalmente, el regulador plantea la necesidad de precisar las reglas aplicables para la contabilización del espectro sujeto a dichos topes⁵. Al respecto, sostiene que evaluar únicamente el espectro asignado directamente a cada **PRST** podría no reflejar plenamente la disponibilidad efectiva del recurso ni la capacidad real de acceso o aprovechamiento por parte de los agentes económicos. En consecuencia, considera necesario incorporar un enfoque basado en la realidad económica de los operadores.

En virtud de lo anterior, el regulador identifica la necesidad de considerar aquellos escenarios en los cuales el acceso, uso o aprovechamiento del espectro se realiza mediante estructuras asociativas o esquemas de colaboración empresarial, tales como uniones temporales, consorcios u otros mecanismos similares. En estos casos, el **proyecto** prevé que el espectro sea imputado en su totalidad a cada uno de los proveedores involucrados, independientemente de la modalidad jurídica adoptada o del porcentaje de participación, con el propósito de evitar que mediante dichos esquemas se excedan los límites establecidos para la acumulación del recurso. Según el **MINTIC**, esta medida busca asegurar que la aplicación de los límites de espectro considere la disponibilidad efectiva del recurso y no exclusivamente la titularidad formal de los permisos.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El **proyecto** consta de tres (3) artículos mediante los cuales se modifica el régimen aplicable a la definición y contabilización de los topes de espectro radioeléctrico por **PRST** para uso en servicios móviles terrestres (IMT).

El artículo 1 del **proyecto** modifica el artículo 2.2.2.4.1 del Decreto 1078 de 2015, relacionado con el tope de espectro por proveedor de redes y servicios. La disposición establece que el tope máximo de espectro radioeléctrico por **PRST** para uso en servicios móviles terrestres (IMT), de acuerdo con lo señalado en el

⁵ MINTIC. "Formato Memoria Justificativa". (2026). Pág.4. Documento soporte aportado al trámite bajo radicado No. 26-230776.



Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencia (**CNABF**), será determinado por el **MINTIC** mediante resolución.

A su vez, el inciso 1 del párrafo 2 del artículo 1 del **proyecto** establece las reglas para la contabilización del tope máximo de espectro radioeléctrico por **PRST** para uso en servicios móviles terrestres (IMT). Para estos efectos, mantiene la regla actual por medio de la cual indica que se tendrá en cuenta no solo el espectro asignado directamente al proveedor, sino también aquel asignado a agentes respecto de los cuales ejerza o sea receptor de control societario o competitivo, exclusivo o conjunto, en los términos del artículo 260 del Código de Comercio y del numeral 4 del artículo 45 del Decreto Ley 2153 de 1992, así como el asignado a los miembros del grupo empresarial del que forme parte.

Por su parte, el inciso 2 del párrafo 2 del artículo 1 del **proyecto** incorpora una nueva metodología de medición en la que estipula que se tendrá en cuenta además el espectro que sea objeto de acceso, uso o aprovechamiento mediante estructuras asociativas o esquemas de colaboración empresarial, tales como uniones temporales, consorcios u otros mecanismos análogos. La disposición prevé que en estos eventos el espectro radioeléctrico será imputado en su totalidad a cada uno de los proveedores involucrados, independientemente de la modalidad jurídica adoptada o del porcentaje de participación, atendiendo a la realidad económica de los agentes.

Finalmente, el artículo 2 del **proyecto** incorpora una disposición transitoria según la cual, hasta tanto el **MINTIC** expida la resolución mediante la cual establezca los topes de espectro radioeléctrico, continuará aplicándose el tope máximo vigente para **PRST** en servicios móviles terrestres (IMT) establecido en virtud del Decreto 984 de 2022.

4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

Esta Superintendencia observa que el **proyecto** plantea modificar el mecanismo mediante el cual se determina el tope máximo de espectro radioeléctrico por **PRST** para uso en servicios móviles terrestres (IMT), y establece que dicha definición será realizada por el **MINTIC** mediante resolución de carácter general.

Al respecto, se advierte que esta modificación está relacionada principalmente con el instrumento jurídico y el procedimiento administrativo mediante el cual la autoridad competente actualizará los topes de espectro aplicables al sector. En esa medida, con fundamento en las competencias de esta Superintendencia establecidas en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, el presente concepto versará únicamente sobre la incidencia que el **proyecto** pueda tener en las dinámicas de competencia, por lo cual se pronunciará sobre los dos aspectos que se desarrollan a continuación:



4.1. El proyecto persigue objetivos razonables que merecen ser debidamente justificados

4.1.1. Descripción de la regla

El Proyecto modifica el artículo 2.2.2.4.1 del Decreto 1078 de 2015 en el sentido de simplificar el procedimiento para la definición y actualización de los límites máximos de espectro radioeléctrico al que pueden acceder cada **PRST**. Para lo cual, establece que la determinación de éstos se hará mediante resolución de carácter general expedida por la autoridad sectorial.

4.1.2. Consideraciones de la Superintendencia de Industria y Comercio

Desde la perspectiva de libre competencia económica, esta Superintendencia considera que el ajuste descrito no modifica por sí mismo las condiciones bajo las cuales los agentes del mercado pueden acceder, utilizar o aprovechar el espectro radioeléctrico, ni establece cambios materiales sobre el alcance o aplicación de los límites de concentración de este recurso. Sin embargo, esta autoridad identificó en los comentarios de terceros⁶ algunas preocupaciones respecto del impacto de la regla propuesta en la estabilidad regulatoria y el equilibrio competitivo del mercado.

Sobre el particular, el **MINTIC** ha manifestado, tanto en los considerandos del **Proyecto**⁷ como en la memoria justificativa⁸, que los toques de espectro constituyen un límite regulatorio para el acceso a ese recurso, de manera que su disposición debe responder a las dinámicas propias del mercado, las cuales cambian de manera constante dados los avances tecnológicos que implican la demanda de cada vez mayores capacidades en las redes. Por lo tanto, su fijación exige mecanismos regulatorios ágiles y oportunos.

De conformidad con los motivos expuestos, esta Superintendencia reconoce que la conveniencia de la medida propuesta es una decisión exclusiva del regulador. No obstante, observa que, con el fin de lograr mayor claridad en los fundamentos de la medida y, por esa vía, promover mejores condiciones de legitimidad y efectividad –lo cual sería relevante para un funcionamiento adecuado de las dinámicas de competencia–, sería conveniente que el **MINTIC** complementara la justificación que incluyó en los considerandos del **proyecto** y la memoria justificativa para poder demostrar la relevancia de la modificación que propone. Sobre el particular, aunque en esos documentos el regulador afirmó que el procedimiento para la expedición de un decreto no sería lo suficientemente expedito para introducir oportunamente las modificaciones que serían necesarias por la evolución del mercado, no presentó argumento o información alguna para

⁶ Comentarios de terceros radicados bajo el No. 26-231249-0000100004.

⁷ Proyecto de decreto. Radicado bajo el No. 26-230809-000000009. Pág. 3.

⁸ Formato de Memoria Justificativa radicado bajo el número 26-230809-0000000006. Pág. 3

sustentar esa consideración. Para el efecto, sería necesario sustentar que el tiempo que se requiere para la expedición de un decreto resultaría extenso en comparación con la frecuencia con la que se deberían hacer las modificaciones de los topes de espectro. Sin embargo, los trabajos preparatorios del **proyecto** no especifican la frecuencia con la que en el futuro sería necesaria una modificación de los topes, el tiempo necesario para la expedición de un decreto ni el hecho de que este último lapso podría resultar excesivo para materializar las modificaciones que el mercado requerirá.

En relación con lo anterior, es importante tener en cuenta dos aspectos de contexto que podrían otorgar elementos de juicio. De un lado, en la última década –que ha estado caracterizada por considerables avances en el sector como el despliegue de tecnologías 5G y los desarrollos de la inteligencia artificial– el regulador, con el soporte técnico de la **ANE**, sólo ha adelantado dos modificaciones a los topes de espectro por **PRST**. Una en 2017 mediante el Decreto 2194 de 2017 y otra en 2022 con el Decreto 984 de 2022. Por lo tanto, en lo que tiene que ver con la frecuencia con la que sería necesario modificar los topes, se encuentra que se han adoptado medidas aproximadamente cada cuatro años. De otro lado, si se tiene en cuenta la información contenida en los decretos con los que se ha modificado el tope de espectro, se puede afirmar razonablemente que el tiempo necesario para la expedición de la norma se encuentra entre siete y trece meses. Ciertamente, los trabajos preparatorios que se refirieron en la parte considerativa del Decreto 2194 de 2017 permiten afirmar que entre el momento en que el **MINTIC** solicitó el concepto técnico de la **ANE** para determinar la viabilidad de la modificación (noviembre de 2016) y la expedición del decreto modificatorio (diciembre de 2017) transcurrieron trece meses. Es importante resaltar que el periodo referido incluyó actividades que también tendrían que hacerse en caso de que la norma se expidiera mediante una resolución (como la solicitud del apoyo técnico de la **ANE**). En 2022 el lapso necesario fue inferior. De acuerdo con la parte considerativa del Decreto 984 de 2022, entre la publicación del proyecto (noviembre de 2021) y la expedición de la norma (junio de 2022) transcurrieron siete meses.

En esa medida, resultaría pertinente que el regulador ahonde en las justificaciones de eficiencia y cumplimiento de objetivos de interés general derivadas de tramitar una resolución de carácter general como mecanismo más oportuno para adaptarse a las necesidades del sector. En virtud de lo anterior, la Autoridad de Competencia considera necesario resaltar que la ausencia de explicaciones claras sobre los objetivos de interés público de una regulación podría generar dificultades en la identificación de una correcta intervención y, en consecuencia, problemas para defender la legitimidad de la medida. Es así como el establecimiento de un contexto coherente y específico es una tarea primordial para una regulación efectiva con los objetivos de interés público⁹. Adicionalmente, no puede perderse de vista que este es un aspecto que otorgará

⁹ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de Abogacía de la Competencia. Radicado No. 23-181746-0000500002.Pag. 8 consultado en: [23181746--0000500002.pdf](https://www.sic.gov.co/contenidos/23-181746-0000500002.pdf)

mayor transparencia respecto de la razonabilidad del **proyecto** y frente a la regla que se pretende introducir.

4.2 Sobre la contabilización del espectro asignado o aprovechado bajo esquemas de colaboración empresarial

4.2.1 Descripción de la regla

El parágrafo 2 del artículo 1 del **proyecto**, en su segundo inciso, establece que, para efectos de determinar el cumplimiento del tope máximo de espectro radioeléctrico por **PRST** se tendrá en cuenta no solamente el espectro asignado directamente al proveedor, sino también aquel cuyo acceso, uso o aprovechamiento se realice mediante estructuras asociativas o esquemas de colaboración empresarial, tales como uniones temporales, consorcios u otros mecanismos análogos.

4.2.2 Consideraciones de la Superintendencia de Industria y Comercio

Esta Superintendencia considera que dicha disposición resulta consistente con la finalidad económica perseguida mediante la definición de topes de espectro. Lo anterior, teniendo en cuenta que estos límites buscan evitar que un agente económico pueda concentrar una proporción significativa de un recurso escaso que constituye un insumo relevante para la prestación de servicios móviles terrestres (IMT), promoviendo así que diferentes participantes del mercado puedan acceder al espectro bajo condiciones que favorezcan la competencia.

En este sentido, la efectividad de los topes de espectro no depende únicamente de la identificación formal del titular de los permisos de uso, sino de la capacidad efectiva que tienen los agentes económicos para disponer, controlar o beneficiarse del recurso. Por esta razón, una evaluación limitada exclusivamente al espectro asignado directamente a cada proveedor podría no reflejar adecuadamente la posición real de los agentes frente al acceso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico.

Así, la incorporación de criterios asociados al uso o aprovechamiento del espectro mediante estructuras asociativas o esquemas de colaboración empresarial, independientemente del porcentaje de participación de cada agente y de la modalidad jurídica adoptada, permite que la contabilización de los topes atienda a la realidad económica de los participantes del mercado. Esta aproximación reduce el riesgo de que, mediante estructuras asociativas o esquemas de colaboración empresarial, los agentes puedan acceder o beneficiarse de una cantidad de espectro que, en términos económicos, supere los límites establecidos por la regulación.

En consecuencia, considerar dichos esquemas dentro del cálculo del tope permite preservar la finalidad de la medida regulatoria y evita que la aplicación



del límite dependa exclusivamente de la forma asociativa o esquema de colaboración empresarial mediante la cual los operadores estructuren sus relaciones comerciales o empresariales. En este sentido, la disposición contribuye a que los topes de espectro operen como un mecanismo efectivo para prevenir escenarios de acumulación indirecta del recurso.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En conclusión, esta Superintendencia considera que el **proyecto** no genera riesgos identificables para la libre competencia económica. De un lado, la modificación asociada al instrumento jurídico utilizado para definir los topes de espectro corresponde a una decisión de diseño normativo cuya validez no corresponde determinar a esta Superintendencia. No obstante, sería recomendable que, para promover mejores condiciones de legitimidad y efectividad –lo cual sería relevante para un funcionamiento adecuado de las dinámicas de competencia–, el **MINTIC** fortaleciera la justificación de la propuesta. De otro lado, las reglas de contabilización del espectro basadas en criterios de realidad económica contribuyen a fortalecer la efectividad de los topes como instrumento para evitar la concentración indirecta de este recurso escaso. Por lo anterior, esta Superintendencia no formulará recomendaciones en materia de libre competencia económica frente a este punto.

Para finalizar, se solicita amablemente al **MINTIC** que, al expedir el **proyecto**, remita una copia de este acompañada con la última versión de su memoria justificativa, al correo electrónico grabogacia@sic.gov.co.

Cordialmente,

FRANCISCO MELO RODRIGUEZ

**SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA
COMPETENCIA**

DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA
COMPETENCIA

Elaboró: Diana Peña, Ligia Parrado, David Retamoso, Aura Rincon

Revisó: Melba Castro

Aprobó: Francisco Melo

