

COMENTARIOS GENERALES COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

I. PROMOCIÓN A LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES.-

Indudablemente, este proceso de asignación de espectro es el momento que tiene el Gobierno para equilibrar las condiciones competitivas en el mercado de las telecomunicaciones.

1.1. LA ASIGNACIÓN DE ESPECTRO RADIOELÉCTRICO COMO INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA.-

Los mecanismos y la forma en que el Estado asigne el espectro radioeléctrico se constituyen en herramientas poderosas para promover la competencia; cuando el Estado asigna espectro radioeléctrico puede determinar cuántos jugadores habrá en el mercado, crear incentivos para la entrada de nuevos jugadores logrando la expansión del mercado, dar mayor poder a los operadores incumbentes con la asignación de espectro adicional o limitando la cantidad máxima de espectro radioeléctrico a la que pueden acceder cada uno de los jugadores del mercado. Todas estas medidas modelan la estructura del mercado y por ende, influyen en el aumento o disminución de los niveles de competencia dentro del mismo.

1.2. IMPORTANCIA PARA LOS OPERADORES ENTRANTES EN BANDAS BAJAS. -

En Colombia, la banda de 700MHz tiene una importancia particular para los operadores que no han tenido acceso a bandas bajas, porque esta falta de acceso les ha representado desventajas competitivas, económicas y operativas.

Para competir a un nivel medianamente cercano a sus competidores, TIGO, por no contar con espectro en bandas bajas ha tenido que diseñar y desplegar una red concebida únicamente para bandas altas, lo que implicó la instalación de una gran cantidad de sitios para cubrir una misma población, siendo ineficaz desde el punto de vista de cobertura, ya que a pesar del esfuerzo financiero y operativo, con espectro en bandas altas no se cubren bien las poblaciones rurales ni las carreteras que conectan diferentes zonas; así mismo, desde el punto de vista de inversión y costos de operación también ha sido ineficaz porque el precio por KM2 cubierto resulta ser por lo menos 3 veces mayor que el de operadores que ya cuentan con espectro en bandas bajas; en resumen, con la entrada en servicio de una banda baja, los operadores que poseen banda alta, deben realizar cambios en el diseño de red que implican mover las antenas físicamente de sitio para mejorar la cobertura en la población rural, carreteras conectantes y la población urbana objetivo. Es por esto que los operadores que actualmente no cuentan con espectro en bandas bajas se deben considerar en esta Subasta como operadores entrantes ya que deben desplegar una nueva red.

La asignación eficiente y equilibrada del espectro en la banda de 700MHz traerá como consecuencia un mercado con mejor competencia, tal y como lo reconoce la GSMA:

"[...], si existen diferencias significativas en las que uno o dos operadores tienen mucho más ancho de banda que otros, o tienen un portafolio de espectro que es diverso en términos de

bajas (por debajo de 1 GHz) y altas frecuencias, mientras que sus competidores se limitan a altas frecuencias, entonces estos últimos estarán en desventaja económica y operativa en competir con los primeros.”¹

1.3. EL DESBALANCE EN EL MERCADO COLOMBIANO POR LA ASIGNACIÓN INEQUITATIVA DE ESPECTRO.-

Entre otras razones, las anteriores asignaciones de espectro en Colombia han llevado a la estructura actual del mercado, con dos operadores incumbentes iniciales (Claro y Movistar), y uno más reciente Avantel², el primero de ellos declarado dominante en el mercado relevante de voz saliente móvil desde el año 2009³. Al respecto, es preciso mencionar que desde hace más de dos años la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en adelante CRC, inició un proceso administrativo en contra de Claro con el fin de determinar si la dominancia que ostenta en el mercado de voz saliente móvil se ha trasladado al mercado relevante de servicios móviles (voz y datos) y determinar si declara o no dominante, una vez más a Claro, esta vez en el mercado de servicios móviles. Esta actuación administrativa aún no ha sido resuelta, por lo que la Subasta podría ahondar aún más, las fallas de mercado detectadas por la CRC y ampliamente expuestas en la Resolución de apertura del referido procedimiento.

Tanto Claro como Movistar cuentan con permisos de espectro en bandas bajas (850MHz) desde 1994 y altas (1900MHz) desde 2003, lo cual les ha permitido un desarrollo costo-eficiente de sus redes, así como una mayor cobertura, con menor inversión por kilómetro cuadrado en comparación con los operadores que sólo tienen espectro en bandas altas, esto por contar con espectro en bandas bajas, uno de los atributos más relevantes para los usuarios a la hora de seleccionar un operador móvil.

TIGO entra al mercado como tercer operador en el año 2003, asignándosele espectro sólo en bandas altas. Sin embargo, con esta limitación y un gran esfuerzo económico y operativo, logra generar una mayor dinámica del mercado llevándolo a altos niveles de penetración⁴.

En 2010 UNE EPM Telecomunicaciones S.A., en adelante UNE, resulta adjudicatario en la banda de 2.6GHz para la prestación de servicios de 4G, espectro que fue devuelto al

¹ Traducido de GSMA, Dr. Martyn Roetter On behalf of the GSMA, Spectrum for Mobile Broadband in the Americas Policy Issues for Growth and Competition, 2011

² Avantel posee una asignación temporal en bandas bajas que para el momento de la subasta le dan una ventaja competitiva de más de 1 año

³ Resolución CRT 2062 de 2009

⁴ Goral y Karacaer (2011: 21) enumeran los factores que ponen en desventaja a los operadores que entran tarde al mercado de telefonía móvil. Estos factores incluyen las ventajas de costo de los primeros entrantes debido a las economías de escala, la selección favorable de localización de las antenas y mejores porciones de espectro; los costos de cambiar de operador; y los efectos de red inducidos por el diferencial de precios entre llamadas off-net y on-net, que hacen más atractiva la red con más usuarios. Estos autores citan los resultados del análisis del mercado suizo de telefonía móvil efectuado por Dewenter (2007): existen ventajas para quien entra de primero en términos estructurales, tales como las economías de escala, la curva de aprendizaje, mayores grados de atractivo en la propaganda o mejor acceso a los mercados de insumos. Y citan también a Peitz (2005), que afirma que los entrantes tardíos enfrentan una posición desventajosa en cobertura, base instalada de consumidores y calidad del servicio con respecto a los establecidos.

MinTIC en cumplimiento del condicionamiento impuesto para la integración empresarial de UNE y TIGO, (cuyo valor pagado en exceso no fue devuelto por el MinTIC), con fundamento en la normatividad sobre topes de espectro.

En 2013, Claro, Movistar, Avantel, DirecTV y ETB en unión temporal con TIGO, resultaron adjudicatarios de espectro (Banda de 2600MHz para Claro y DirecTV, el resto de operadores con AWS).

Después de analizar estas asignaciones de espectro, es evidente que los posibles participantes de la próxima Subasta no tienen condiciones similares, tal y como se evidencia en la siguiente gráfica, toda vez que dos de ellos cuentan con espectro en bandas bajas, lo que les permite prestar servicios de datos de alta velocidad con una cobertura incomparable a la del resto de operadores:

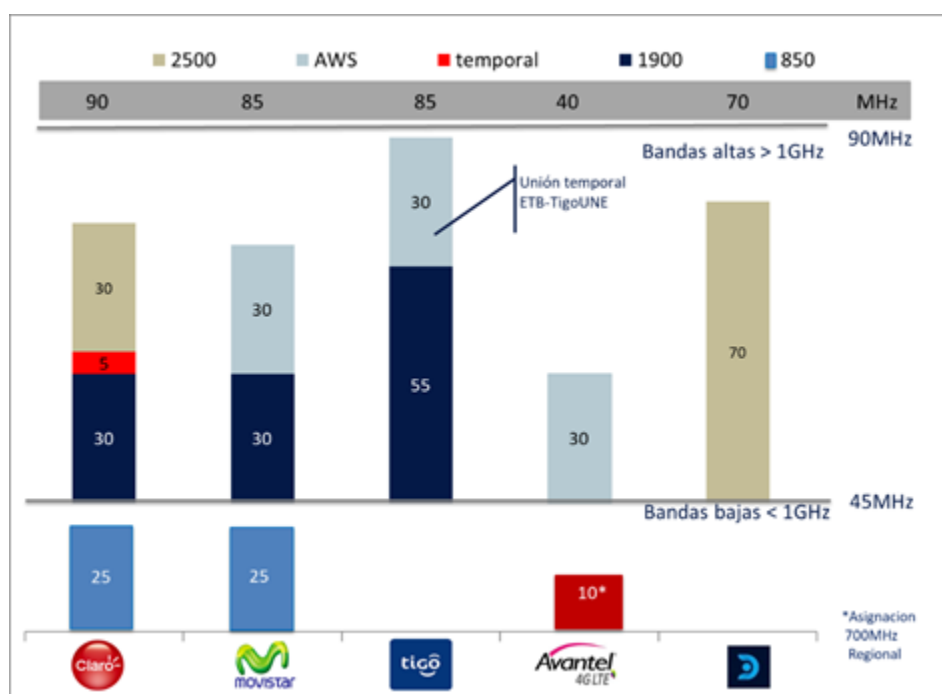


Tabla elaborada por Colombia Móvil, 2017

En conclusión, TIGO definitivamente se considera un nuevo entrante en bandas bajas teniendo presente que Claro y Movistar han explotado este espectro por un periodo de 25 años hasta la fecha y por ende actualmente cuentan con un diseño de red que opera en bandas bajas y altas, es por esto que la adjudicación de espectro en la banda de 700MHz, para los incumbentes no implica el despliegue de una nueva red como si lo es para TIGO. Asimismo, Avantel desde la adjudicación temporal de 10MHz precisamente en la banda de

700MHz ha logrado tener una ventaja respecto de TIGO, al contar con un año para desplegar su red en esta banda⁵.

II. MEDIDAS ASIMETRICAS QUE SE DEBEN ADOPTAR EN LA SUBASTA.

Se solicita al MinTIC incluir en las condiciones de la Subasta las siguientes condiciones asimétricas, con el fin de darle la oportunidad a los operadores entrantes en bandas bajas de adquirir espectro en la banda de 700MHz, equiparando las condiciones actuales del mercado:

1. Precio base mínimo menor por MHz para los operadores que actualmente no tienen espectro en bandas bajas.-

Algunos países han introducido valores mínimos menores o reducidos para nuevos entrantes o para aquellos que no tienen espectro en bandas bajas.

Igualmente, valores mínimos asimétricos fueron establecidos en Colombia para la reciente subasta de AWS:

COP millones	Valor base	Valor ajuste	Valor base con ajuste	Diferencia
Banda AWS: 2x5MHz				
No reservado (con IMT existente)	35.119	29.429	64.548	(46%)
Reservado	35.119	-	35.119	
Banda 2.6GHz: 2x5MHz				
No reservado (con IMT existente)	19.011	20.607	39.618	(52%)
Reservado	19.011	-	19.011	

Fuente: CM, 2017

Muchos reguladores han introducido medidas para asegurar un mejor resultado en las subastas en términos de eficiencia de despliegue de red y de competencia, proponiendo términos diferenciales para nuevos entrantes u operadores de menor tamaño. El MinTIC tiene la facultad para establecer estas medidas y es una herramienta para equilibrar el mercado, este es el caso de la subasta de AWS de Canadá en 2008.

Otra opción que se ha utilizado ha sido la de los créditos de licitación, por ejemplo, en Estados Unidos. Los oferentes sin espectro de banda baja reciben créditos de licitación (*bidding credits*) en la subasta. Esto es similar a los créditos de licitación de pequeñas empresas (*small business bidding credits*) utilizados en las subastas de espectro en Estados Unidos, que proporcionan hasta un 25% de descuento sobre el precio final pagado. El objetivo es proteger a los solicitantes más pequeños contra las ventajas de escala que disfrutaban los oferentes mayores o con dominancia en el mercado.

Al establecer los precios mínimos, la prioridad del Gobierno y los reguladores debería ser asegurar que el espectro se asigne a través del proceso de subasta y se utilice para el

⁵ El día 31 de julio de 2018 fue expedida la Resolución 2103 que otorgó a AVANTEL 10MHz en la banda de 700MHz

beneficio a largo plazo de todos los colombianos, en lugar de buscar un beneficio (mucho menor) a corto plazo, de maximizar los ingresos para el Gobierno.

Como lo dispone el artículo 7 de la Ley 1341 de 2009⁶, dicha norma se debe interpretar en la forma que mejor garantice el desarrollo de los principios orientadores establecidos en la misma, con énfasis en la protección de los usuarios, la garantía y promoción de libre y leal competencia y la promoción de la inversión. Asimismo, recordemos que el numeral 6º del artículo 18 de Ley 1341 de 2009, reformado recientemente por el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019 señala como función del Ministerio: *“Asignar el espectro radioeléctrico con fundamento en estudios técnicos y económicos, **con el fin de fomentar la competencia, la inversión, la maximización del bienestar social, el pluralismo informativo, el acceso no discriminatorio y evitar prácticas monopolísticas.**”*

▪ **Determinación del valor mínimo del espectro y fomento a la inversión.-**

En cuanto a la determinación del valor mínimo del espectro radioeléctrico objeto de la Subasta, **se solicita al MinTIC tener en cuenta las variables económicas del mercado y la estabilidad de los operadores en el mismo**, la continuidad en la prestación del servicio de telefonía móvil, así como los derechos y necesidades de los usuarios, y en últimas la libre competencia, cuya protección y garantía hacen parte de los fines y principios orientadores de la intervención del Estado en el sector TIC, por esta razón **solicitamos que nos compartan los criterios utilizados y los estudios que servirán de base para efectos de determinar los valores mínimos de esta Subasta.**

Es importante que para determinar el precio del espectro el MinTIC lleve a cabo *benchmarks* que incluyan la valoración no sólo del precio en dinero sino también de las obligaciones de hacer.

De igual forma, el valor del permiso de espectro es determinante en la capacidad de inversión de los asignatarios tal como se menciona en el documento que OVUM elaboró para la GSMA:

*“De las sensibilizaciones realizadas surge que una variación de incremento del precio del espectro del 50% puede generar una reducción del valor del proyecto de un 62% (no lineal), tornando eventualmente negativo el caso de negocio. **Altos precios de espectro pueden reducir la capacidad de inversión o retrasar el despliegue de la banda ancha móvil en el país.** Adicionalmente, puede suceder que generen una reducción en la cantidad de participantes, impactando en el nivel de competencia en el mercado en cuanto a las posibilidades para los usuarios y en la calidad de servicio.” (Negrillas fuera de texto)*⁷

En este sentido es preferible que se establezcan valores base de la subasta bajos y que sea el mercado quien determine su valor real, de tal forma que el valor final del espectro

⁶ Artículo 7.- CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Esta Ley se interpretará en la forma que mejor garantice el desarrollo de los principios orientadores establecidos en la misma, con énfasis en la promoción y garantía de libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios.

⁷ OVUM-GSMA-CETLA, Consideraciones clave en los concursos de espectro móvil, 2015. Tomado de <http://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2015/05/OVUM-concursos-de-espectro-latam.pdf>

permita a los operadores seguir operando bajo unas condiciones técnicas, económicas y financieras favorables para la competencia en el mercado colombiano.

Como complemento a lo anterior, una gráfica del citado informe muestra un análisis de sensibilidades con base en un escenario de ejemplo en donde el aumento del 50% en el valor del espectro impacta el proyecto en 62% y un aumento del 100% pone el proyecto en el sector de la inviabilidad.



Fuente: OVUM-GSMA-CETLA, Consideraciones clave en los concursos de espectro móvil, 2015

Establecer un valor mínimo demasiado alto puede tener consecuencias negativas. Hay varios ejemplos de casos en los que el espectro no fue adjudicado, como consecuencia del alto precio fijado como valor mínimo.

- ✓ En la subasta India multi-banda celebrada en 2016, el espectro de 700MHz permaneció en gran parte sin adjudicar debido a precios mínimos excesivos.
- ✓ En la subasta australiana de 700MHz realizada en 2013, 2x15MHz de espectro en dicha banda no fue adjudicado debido al alto precio mínimo.
- ✓ En la subasta multi-banda de Jordania de 2013, ninguno de los operadores móviles participó en la subasta debido a los altos precios mínimos del espectro en todas las bandas de frecuencias.
- ✓ En la subasta rumana multi-banda de 2012, 2x5MHz de espectro en la banda de 800MHz y 2x40MHz de espectro en la banda de 2,6GHz no fueron adjudicados debido a los altos precios mínimos para el espectro en estas bandas.

▪ Valoración del espectro en moneda local. -

Se solicita al MinTIC que en las condiciones de la Subasta se establezca la moneda local en la valoración del espectro, teniendo en cuenta que los ingresos de los operadores son en pesos y no en dólares; asimismo, tomar como base las condiciones económicas actuales del mercado, los cambios normativos que han afectado al sector y sobre todo que tenga en cuenta verdaderos criterios de maximización social traídos por la nueva ley de modernización y que son precisamente la derogatoria del enfoque de maximización fiscal que contemplaba la antigua normatividad.

Las condiciones de la Subasta deben ajustarse a la realidad del mercado, de tal forma que no se otorgue al MinTIC unas ganancias y ventajas financieras como si éste compitiera en el mercado.

Al respecto, la GSMA⁸ expone las mejores prácticas para la fijación de precios de espectro y advierte sobre los riesgos que implica determinarlo de forma inadecuada:

- ✓ **Establecer precios de reservas y cánones anuales moderados:** Recientes investigaciones sugieren que los altos costos de espectro reducen los incentivos para invertir en las redes, lo que generalmente trae como consecuencia la prestación de servicios de mala calidad a precios elevados.
- ✓ **Reglas de adjudicación inapropiadas:** Toda obligación que sea exagerada o que resulte demasiado onerosa para el operador incrementa el valor del permiso y puede resultar en una participación menor dentro de la Subasta, generando riesgos por posibles incumplimientos futuros de las condiciones de las obligaciones impuestas. Los precios del espectro pueden resultar excesivamente altos cuando los oferentes consideran que de no ganar el espectro pondrían en peligro el valor de su empresa o su capacidad de brindar servicios satisfactoriamente.

En línea con lo anterior reiteramos al MinTIC la importancia de establecer precios base de manera apropiada y que las obligaciones se ajusten en términos razonables y que estas sean descontadas del precio del espectro.

En el evento de imponer un valor en dólares liquidado a la TRM de un día determinado (ej. el día de la Resolución de asignación del espectro), se impone a los operadores una carga exclusiva y excesiva.

*Figura 7.
Variación
TRM*



Fuente: BanRep9.

Es muy importante que el monto y el pago del espectro se establezcan en pesos considerando que los ingresos de los operadores son en pesos y no es posible tener

⁸ GSMA, Espectro Radioeléctrico: Precios eficientes para una mejor calidad y mayor asequibilidad de los servicios móviles (resumen ejecutivo), febrero 2017

⁹ <http://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm>.

previsibilidad del comportamiento futuro del dólar, lo que genera un mayor nivel de riesgo para la empresa y el retorno de la inversión.

Adicionalmente, es necesario asegurar por parte del Ministerio que el costo de la renovación del Espectro no sea indexado al WACC, puesto que hace inviable la consideración de renovación y continuidad del negocio, toda vez que su costo se escala más aceleradamente que las tasas típicas de retorno del negocio.

- **Pagos de espectro. -**

Los pagos del espectro deben ser diferidos en el tiempo de duración de la licencia y deben estar en línea con el cronograma de las inversiones en redes, es decir que el porcentaje de pago sea inferior en los primeros años de vigencia del permiso de uso de espectro, que es el tiempo donde se hacen intensivas las inversiones en despliegue de red.

2. Time to market.-

Otra medida asimétrica que se hace necesaria, en conjunto con la anterior, para evitar que se profundice la concentración del mercado **es que la entrada en operación de las redes del operador dominante sobre el espectro de 700MHz, tenga un retardo mínimo de 36 meses respecto de la entrada de los demás asignatarios** (*time to market*).

Así mismo, se propone evaluar que los operadores que cuentan con espectro en bandas bajas sólo puedan utilizar la banda de 700Mhz, así:

- Durante los primeros 24 meses, en departamentos cuya población urbana + rural sea inferior a 200 mil habitantes;
- Luego de 12 meses más en departamentos cuya población urbana + rural sea menor a 400 mil habitantes;
- Luego de 12 meses más para iniciar en departamentos con población que sea menor a 800 mil habitantes;
- Luego de 12 meses después iniciar en departamentos con población menor a 1,2 millones;
- Luego 12 meses más para iniciar con la frecuencia de 700 MHz en departamentos con población menor a 1,8 millones;
- Siguiendo 12 meses más para la entrada en departamentos cuya población sea 2,8 millones de habitantes;
- Finalmente, en todo el país.

Las obligaciones de hacer deben ser orientadas para los operadores que ya cuentan con espectro en bandas bajas, en los departamentos cuya población es menor a 400 Mil habitantes (urbano+ rural).

Hay que tener en cuenta que los operadores que actualmente cuentan con espectro en bandas bajas pueden desplegar servicios de 4G en la banda de 850 MHz, incluso ya lo hacen desde 2018; con la asignación de más espectro se acentuaría la concentración y el desequilibrio que actualmente hay en el mercado, por lo que **se solicita al MinTIC definir en el menor tiempo posible las condiciones adecuadas para que los operadores que**

actualmente no cuentan con espectro en las bandas bajas puedan acceder de manera viable y oportuna al espectro de 700 MHz.

3. Plazo mayor para el cumplimiento de las obligaciones de hacer a operadores entrantes y reconocimiento en obligaciones de hacer de Capex y Opex, por los mayores costos de despliegue de red que tendría el entrante.

Se propone al MinTIC que se conceda a los operadores entrantes en bandas bajas un plazo superior que el otorgado a los demás asignatarios para el cumplimiento de las obligaciones de cobertura, con el fin de generar un espacio de tiempo que les permita a los operadores sin espectro en bandas bajas, entre otros, adecuar su diseño y despliegue de red.

Se sugiere al MinTIC que otorgue dos (2) años adicionales en el plazo para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los asignatarios de la banda de 700 MHz que a la fecha no cuentan con espectro en bandas bajas y adicionalmente que nos conceda un plazo de año y medio para la entrega de cada localidad, plazo que se empezará a contar a partir de la aprobación oficial de la misma por parte del MinTIC.

Es importante tener presente que los nuevos asignatarios de bandas bajas tienen la necesidad de hacer un completo rediseño y dimensionamiento de su red, debido al ajuste que exige cambiar de un escenario de solo bandas altas a uno balanceado entre bandas bajas y bandas altas, lo que implica algunos costos no equivalentes para aquellos operadores que ya cuentan con este escenario final, relacionados con procesos de logística, transporte y contratación de despliegue de red en el rediseño mencionado.

Como ya se indicó, es importante tener en cuenta que en anteriores procesos de Subasta llevados a cabo en Colombia, específicamente en la subasta de 4G (AWS, 2500MHz), la Superintendencia de Industria y Comercio, en aras de regular la dominancia y equilibrar el mercado, recomendó incluir condiciones diferenciales en los términos de la subasta, tales como, reservar el espectro con mejores condiciones técnicas para operadores entrantes y para estos bloques se establecieron precios base menores que los bloques dispuestos para la participación de todos los operadores, así como, excluir al operador declarado dominante de la Subasta y de manera subsidiaria permitir su participación sólo por el espectro de la banda de 2600 MHz, buscando generar mejores condiciones de competencia en el mercado.

- **Tener como parte del valor a pagar por el permiso de uso de espectro las obligaciones de cobertura, con metas claras en cuanto a la calidad del servicio**

Se solicita al MinTIC que las obligaciones de cobertura reconocidas como parte del valor a pagar por el permiso de espectro incluyan la totalidad del CAPEX y OPEX asociados al despliegue y mantenimiento por todo el tiempo de duración del permiso. Asimismo, que el valor de las obligaciones haga parte del precio y que sea opción del asignatario definir si paga un porcentaje o no con obligaciones de hacer, para evitar efectos indeseables como las distorsiones en las ofertas y el precio final del espectro, así como una menor adopción de los servicios.

Para los participantes de la Subasta, el costo a pagar en dinero se suma al costo de las obligaciones de cobertura a la hora de justificar el nivel de puja con su propia valoración del espectro, es por esto que las condiciones deben ser claras y deben proporcionar toda la información necesaria para hacer una valoración adecuada de las obligaciones de cobertura (despliegue y mantenimiento).

Ahora, el valor a reconocer por este concepto debe obedecer a estudios técnicos y financieros realizados por expertos, de manera que reflejen verdaderamente los costos y gastos (Capex y Opex) en que deben incurrir los operadores, durante la vigencia de los permisos de espectro. Dichos estudios deben ser públicos y estar a disposición de los participantes en la Subasta, para su revisión y comentarios.

Así mismo se solicita al MinTIC establecer metas claras y técnicamente viables en cuanto a la calidad del servicio, dado que el mismo dependerá de la disponibilidad de las condiciones de transmisión, el acceso físico a la localidad y la distribución poblacional en la localidad, entre otras. Ello en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1978 de 2019, que obliga al MinTIC y a la CRC a crear normas diferenciales de tipo regulatorio para promover el despliegue de las redes en las llamadas zonas de servicio universal

- **Cobertura Rural**

A pesar de que la banda de 700MHz es la llamada a mejorar la cobertura en las zonas rurales del país, las obligaciones de cobertura que se incluyan dentro de la subasta deben ser ajustadas, viables y como se mencionó, deben verse reflejadas en el valor del espectro.

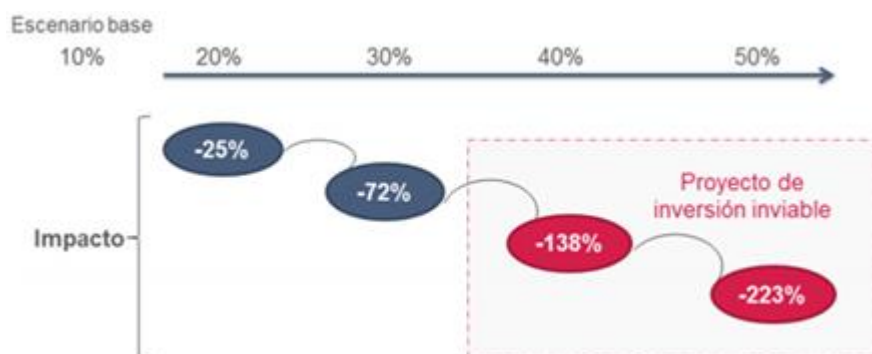
Las obligaciones de cobertura excesiva pueden traer efectos negativos al mercado y a la estructuración de la Subasta, así lo expresa la OCDE en su estudio sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia:

*“(...) teniendo en cuenta el tamaño del país y las inversiones necesarias para desplegar una red nacional, tiene sentido establecer obligaciones de cobertura claramente definidas y razonables para los operadores a los que se les adjudiquen espectro; con ello se ofrece cierta seguridad sobre la cobertura futura de las redes. **Sin embargo, obligaciones de cobertura ambiciosas resultan de difícil implementación y pueden aumentar el riesgo regulatorio**”¹⁰ (Negrilla Fuera de Texto)*

Las obligaciones de cobertura rural tienen una alta incidencia en los costos del proyecto de inversión; es así como un aumento de 30% de la cobertura rural para una red LTE podría elevar tanto los costos que haría inviable el proyecto.

Figura 8. Análisis de sensibilidades cobertura rural a 10 años

10 Tomado de: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page162.



Fuente: OVUM-GSMA-CETLA, Consideraciones clave en los concursos de espectro móvil, 2015

Ahora bien, el criterio de las obligaciones de hacer debe tener en cuenta por supuesto cerrar la brecha rural pero también cerrar la brecha digital poblacional, es decir, que tal y como lo ha mencionado varias veces el MinTIC la subasta sea la oportunidad para que 20 millones de colombianos se conecten a los servicios digitales. Por ello, consideramos que el despliegue de obligaciones debe considerar tanto zonas rurales como zonas urbanas donde principalmente se aloja la mayor población colombiana de conformidad con el DANE 2019¹¹.

4. Formato de subasta eficiente y ajustado a la ley de modernización.-

El diseño de las subastas para la asignación de espectro radioeléctrico debe hacerse atendiendo los criterios de promoción de la competencia antes que los criterios de maximización de recaudo, si bien es importante que el Gobierno recaude recursos para ejecutar programas de carácter social, también se debe considerar que la concentración del mercado genera pérdidas económicas al país y a los usuarios que resultan muy superiores a las sumas que se pueden recaudar en una subasta. En el documento de la Federación de Desarrollo 2015 “Actualización de estudio sobre la competencia en el mercado de telefonía móvil en Colombia”, se estima que la pérdida comparativa de bienestar del sector de telefonía móvil (voz y datos) atribuible a la falta de competencia efectiva en el mercado colombiano es equivalente al 1,09% del PIB es decir 7,8 billones de pesos cifra muy superior a los 770.530 millones de pesos que se recaudaron en la pasada subasta de 4G.

Por lo anterior, se solicita al MinTIC seleccionar un formato de subasta que sea eficiente, de tal forma que la puja de los operadores refleje verdaderamente la valoración objetiva del espectro – es decir que la puja ganadora pertenezca a aquel participante que más valore la adquisición de una porción del espectro (Prat & Valletti, 2000)¹² y que se llegue a una asignación pareto eficiente, es decir que se cumpla un escenario donde sea imposible mejorar la situación de algún agente económico sin empeorar la situación de otro agente. Para tal fin se entienden como agentes económicos relevantes al Estado, los consumidores y la industria TIC.

¹¹ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>.

¹² Prat, A., & Valletti, T. (2000). Spectrum Auctions versus Beauty Contests: Costs and Benefits. OECD.

Por lo anterior se recomienda al MinTIC elegir un formato de Subasta más eficiente, tipo SMRA o subasta simultánea ascendente de rondas múltiples. El SMRA es uno de los formatos más utilizados para subasta de este tipo. Ha sido utilizado múltiples veces tanto en Estados Unidos como en Europa. Otra alternativa adicional sería una subasta de reloj de paquete¹³. Este formato ha sido utilizado tanto en Nueva Zelanda (700MHz, 2013) y en Rumania (800MHz, 900MHz, 1800MHz y 2.5GHz, 2012), como en Colombia para la subasta AWS/2.5GHz.

5. Reserva de bloques en la banda de 700MHz para operadores que no tienen espectro en bandas bajas.-

El aumento de los toques de espectro en bandas bajas es una barrera para la promoción de la competencia, y seguramente tendrá como resultado una distribución inequitativa del espectro permitiendo que los operadores incumbentes (Claro y Movistar) puedan adquirir hasta alcanzar el tope de 45MHz de espectro en bandas bajas, aumentando la concentración de mercado en cabeza del operador declarado como dominante en el mercado relevante de voz saliente móvil y cuya concentración en el mercado móvil se incrementa cada día.

Es por esto que solicitamos al MinTIC que se reserven dos bloques de 15MHz, para los operadores que en la actualidad no cuentan con espectro en bandas bajas, de tal forma que se garantice la debida asignación del espectro, como el recurso escaso que es, otorgando oportunidades para equiparar las condiciones técnicas en la prestación de servicios.

A manera de ejemplo de este tipo de medidas, traemos a colación el caso de la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos en la reciente subasta de espectro de 600MHz, en la cual aplicó el mecanismo de reserva donde sólo los operadores más pequeños y con poco espectro en bandas bajas podían ofertar por la porción del espectro reservado.

De hecho, en Colombia este mecanismo fue llevado a cabo en la pasada subasta de espectro 4G (AWS, 2500MHz), en la cual hubo segmentos reservados para nuevos entrantes en el mercado. Este mecanismo busca mejorar las condiciones de competencia y en esta ocasión buscaría disminuir las desventajas económicas y operativas que tienen los operadores que sólo cuentan con espectro en bandas altas, respecto de sus competidores.

6. El espectro a subastar debe estar libre de cualquier tipo de emisión e interferencia. -

¹³ La subasta tiene una serie de rondas en las cuales el subastador establece el precio de los lotes en cada banda de espectro. Los solicitantes entonces envían una oferta para un paquete que indica cuántos lotes en cada banda desean a este precio. Si la demanda es mayor que la oferta en una banda, el precio aumenta para esa banda para la siguiente ronda. La subasta termina después de una ronda donde no hay exceso de demanda. Los solicitantes pagan la cantidad que puján en la ronda final.

El MinTIC debe garantizar que los segmentos del espectro a subastar se encuentren libres, de tal forma que los operadores que desean participar en la Subasta puedan efectuar sus estudios de verificación de interferentes no deseados.

Por lo anterior, **se solicita al MinTIC que garantice la suspensión de cualquier tipo de emisión sobre el espectro radioeléctrico objeto de la presente Subasta (700 MHz, 1900 MHz y 2500 MHz).**

De hecho, antes de la presentación de las solicitudes en la Subasta, se recomienda que la ANE certifique que no hay ningún operador legal (permisos temporales) o ilegal utilizando este espectro y que por tanto se encuentra totalmente libre de cualquier tipo de ocupación o uso.

7. Promover la utilización de Infraestructura física existente para el servicio de los usuarios. -

Promover la utilización de Infraestructura física existente para el servicio de los usuarios. - Es necesario que el MinTIC y los entes reguladores correspondientes medien para normalizar las condiciones de compartición de infraestructura física, para que los nuevos entrantes en bandas bajas puedan rentar a precios razonables y regulados la infraestructura de los operadores incumbentes, tanto para el despliegue comercial de red como para el cumplimiento de las obligaciones asignadas.

III. Posición fortalecida del operador dominante en el mercado de voz móvil y con una alta concentración de mercado en el servicio de datos móviles.-

Asignaciones previas de espectro han fomentado una estructura de mercado poco favorable a la competencia.-

Teniendo en cuenta la distribución de espectro mencionada anteriormente, en la actualidad tenemos que la participación del mercado por ingresos del operador dominante suma más del 50% del total de los ingresos del sector, lo que presenta una seria ventaja para este operador en la Subasta, ya que al extraer la mayor cantidad de rentas del servicio se encuentra habilitado para obtener las porciones de espectro que más le satisfagan.

En este punto es importante resaltar que la regulación tarifaria para OMV sólo afectó a los operadores seguidores, como TIGO, los cuales tienen operadores virtuales funcionando dentro de sus redes mientras que el operador dominante a la fecha no cuenta con ninguno, Claro hoy no tiene ningún OMV alojado en su red y maneja insipientes tráficos de RAN, lo que demuestra una vez más que regulaciones generales que no tienen en cuenta la situación de mercado degradan aún más las condiciones de competencia, de allí que la Subasta sea un excelente escenario pro competitivo.

La CRC reconoce la situación de dominancia particular en el mercado de voz móvil colombiano. El índice HHI de ingresos para la voz móvil es de 3.858 a Q4 2018, muy por

encima de 2.500, es decir, del nivel de concentración generalmente admitido¹⁴. Por su parte el HHI de ingresos en el mercado clave de internet móvil para el Q4 de 2018 es de 3.559, superando de igual forma el nivel de concentración admitido en los países OCDE y encontrándonos en el umbral grave de concentración.

Según lo ha señalado la misma CRC¹⁵, en el documento de soporte denominado “Revisión de los mercados móviles” particularmente, en el caso del operador incumbente Claro, se puede ver un traslado de la dominancia del mercado relevante de voz saliente móvil al mercado de servicios móviles (voz+ datos), lo cual se evidencia en el crecimiento continuo en ingresos, en los últimos 6 años, aumentando su participación en casi un 10% adicional.

Así las cosas, es evidente que la distribución de espectro radioeléctrico definitivamente marca la estructura del mercado en tanto Claro no sólo es el operador que mayores rentas extrae del servicio sino que adicionalmente es el operador con mayor número de años en el mercado lo que apuntala su posición significativa y como lo ha manifestado TIGO en varios escenarios debe ser materia de su declaratoria de dominancia. Estos tienen la mezcla ideal, espectro en bandas bajas y altas para responder a necesidades de cobertura y capacidad respectivamente, adicionalmente, como ya lo mencionamos, no van a tener la obligación de rediseñar sus redes con la entrada en operación de la banda de 700 MHz caso contrario al de operadores nuevos en bandas bajas como es el caso de TIGO.

El 31 de marzo de 2016, la OCDE mencionó al respecto:

“Conviene señalar algunos elementos de los procedimientos de asignación que fomentan la competencia. En primer lugar, las subastas pueden diseñarse con miras a incentivar la competencia en el mercado. Una restricción frecuente consiste en establecer topes de espectro que, si bien pueden reducir el número de participantes en la subasta, evitan el acaparamiento de espectro, eliminan estrategias interesadas en excluir a otros actores, crean un cierto equilibrio en el reparto del espectro y aumentan la eficiencia de su utilización. Estos topes son habituales en los países de la OCDE, donde su uso generalizado está encaminado a promover la entrada y abordar situaciones de posición dominante. De cara a fomentar la competencia, deben extremarse las precauciones para seguir garantizando que los operadores más pequeños tienen acceso a suficientes recursos del espectro; a estos efectos, pueden establecerse topes de espectro y reservas en el diseño de subastas (es decir, bloques reservados a nuevos actores por los que no pueden pujar los operadores establecidos ni los operadores dominantes) teniendo en cuenta el equilibrio entre bandas del espectro altas y bajas”¹⁶.

Posición que respalda dos propuestas que Tigo ha abordado desde hace varios años referentes a: i) impedir que el operador con mayores ingresos y usuarios del mercado móvil COMCEL pueda participar de la subasta de espectro de 700MHz, ello con el objetivo de

¹⁴ CRC, Revisión de los mercados de servicios móviles, Documento de Soporte, Noviembre de 2016 - Véase Gráfica 36

¹⁵ Resolución 5110 de 24 de febrero de 2017 expedida por la CRC

¹⁶ <https://www.oecd.org/internet/politicas-de-banda-ancha-para-america-latina-y-el-caribe-9789264259027-es.htm>

equilibrar la competencia en ese mercado, ii) reservar un bloque de espectro para operadores entrantes en la asignación de bandas bajas, garantizando condiciones especiales para el despliegue que haga esos operadores bajo la adjudicación de esas frecuencias y iii) establecer condiciones razonables de costos por espectro y de despliegue en obligaciones de hacer. Todo ello en los términos de la nueva ley de modernización.

En línea con lo señalado a lo largo de esta comunicación se hace imperativo que la Subasta establezca porciones reservadas de espectro en bandas bajas y condiciones diferenciales para los operadores que no cuentan con dichas frecuencias, lo que contribuiría a “equilibrar la cancha” para los jugadores del sector.

Un entorno económico menos favorable a inversiones limita el impacto de la competencia.-

A lo anterior se suma que existe una coyuntura económica, donde los factores macroeconómicos, como la devaluación han venido golpeando fuertemente a los operadores móviles, dado que sus inversiones son mayoritariamente en dólares. La situación coyuntural de la industria no ha permitido el retorno de las inversiones realizadas, lo cual genera una gran incertidumbre hacia el futuro, afectando en mayor medida a aquellos operadores que cuentan con menores economías de escala.

Condiciones que incrementan el poder del operador dominante.-

Por otro lado, se evidencian condiciones que han obrado en favor del operador dominante, al haberse incrementado los topes de espectro en bandas altas y al aplazar la decisión sobre su posición de dominancia en el mercado de servicios móviles, proceso que lleva en curso más de 2 años en la CRC.

Estas circunstancias han venido afectando gravemente los derechos e intereses de TIGO, ya que evidentemente no puede competir en el mercado colombiano en igualdad de condiciones, sumado a que cuando los dos principales operadores gozan de condiciones más favorables al contar con frecuencias en bandas bajas y al beneficiarse, como por ejemplo con el levantamiento de topes (en el año 2017), sin explicación clara que justifique o explique el por qué no fueron levantados anteriormente cuando en el mercado había un competidor que contaba con permisos adjudicados conforme a la ley, pudiendo éste conservarlo (Devolución de espectro de UNE en el año 2017 como consecuencia del condicionamiento impuesto por la SIC).

De igual forma, no se explica el sector, cómo después de analizar por más de dos años la posición del operador Claro en el mercado relevante de servicios móviles, la Junta de la CRC decidió aplazar tan importante decisión, que afecta no sólo a los usuarios, sino que impacta directamente la competencia en el sector y afecta de manera muy negativa la asignación de la banda de espectro de 700MHz. Una errónea asignación de este espectro con seguridad aumentará la concentración de mercado de Claro en los servicios de datos móviles, y que indudablemente se impactará con la asignación de la banda de 700MHz por las razones técnicas ya expuestas.

El MinTIC tiene en esta Subasta la competencia, facultad y oportunidad de equilibrar la competencia en el mercado, estableciendo unas condiciones diferenciales, de lo contrario la situación actual de mercado de cara al dominante en voz y muy seguramente en el mercado móvil global empeoraría en el corto y mediano plazo, por lo cual se deben definir condiciones que favorezcan el desarrollo de la competencia.

Si bien por las fallas constatadas en el año 2009 por la CRC, con la declaratoria de dominancia de Claro en el mercado de voz saliente móvil, se han tomado medidas tales como: restricciones tarifarias, reducción del cargo de acceso y portabilidad móvil, estas han resultado ineficaces para corregir el desequilibrio en la competencia, ya que 10 años después continúa la concentración en el mercado de voz móvil y la situación estructural del mercado no ha cambiado, incluso se puede afirmar, que la falla se ha acentuado.

Diferentes autoridades advirtieron la posibilidad de transferencia de la dominancia de Claro en el mercado de voz saliente móvil al mercado de datos móviles. Esta situación, como ya lo mencionamos, se evidenció a partir del análisis que adelantó la CRC en relación con el estado de la competencia en los servicios móviles dentro del proyecto regulatorio de revisión de los mercados móviles.¹⁷

Es por esto que TIGO, en aras de equilibrar la competencia en el mercado y de manera complementaria a la declaratoria de dominancia que actualmente se encuentra bajo estudio de la CRC, solicita al MinTIC limitar la participación del operador dominante Claro en la Subasta de la banda de 700MHz, otorgando condiciones diferenciales a favor de los operadores entrantes en bandas bajas.

Con el fin de prevenir el incremento de la concentración del mercado de servicios móviles en un único operador se debe limitar la participación del operador Claro en la subasta de espectro, teniendo en cuenta que éste fue declarado dominante en el mercado de voz saliente móvil en el año 2009 y que a pesar de las medidas impuestas, ha permanecido con cuotas de mercado superiores al 50% en términos de número de usuarios, tráfico e ingresos, razón por lo cual desde hace más de dos (2) años hay un proceso administrativo en curso en el cual se está analizando el traslado de dicha dominancia al mercado de servicios móviles (voz + datos móviles), con fundamento en el estudio de la CRC denominado “Intervención de carácter particular en el mercado “Servicios Móviles”, en el que se señala:

*“(…) tanto en el documento soporte que motivó la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017 como en el documento de respuesta a comentarios, que los usuarios usan el mismo terminal y la misma tarjeta SIM para consumir los servicios de voz y datos móviles, y que no es posible en la actualidad por cuestiones técnicas desempaquetar los servicios. **Por lo anterior, los operadores pueden apalancar su posición en el mercado de “Servicios Móviles” a partir de su posición en el mercado de “Voz Saliente Móvil”, lo que se ve reflejado en participaciones de mercado similares en los diferentes servicios y en el traslado de algunas condiciones del entorno competitivo del mercado de “Voz Saliente Móvil” al mercado de “Servicios Móviles”.***

¹⁷ CRC, Documento soporte revisión de los mercados móviles, Nov 2016; CRC, Documento de consulta de los mercados de servicios móviles, Jun 2016

*En virtud de lo anterior, y de la fuerte interrelación que existe entre ambos mercados, se hace necesario mencionar **los resultados de análisis de competencia en el mercado de “Voz Saliente Móvil”, que llevaron a la CRC a concluir que aún se presentan problemas de competencia en él y que se mantiene como mercado susceptible de regulación “ex ante.”***

En línea con lo anterior, es una realidad que persiste la dominancia de Claro en el mercado de voz saliente móvil y que las condiciones del entorno competitivo se han venido trasladando al mercado de servicios móviles, por tanto es necesaria la intervención del MinTIC en los términos de la Subasta, de tal forma que se puedan equilibrar las descompensadas condiciones del mercado de telecomunicaciones y una forma se hacerlo es limitando la participación de Claro en la subasta de la banda de 700MHz, ya que se presentan múltiples riesgos de incremento en la posición de dominio si se permite que este operador participe en la Subasta en las mismas condiciones que sus competidores.

Desde el punto de vista técnico, la banda de 700MHz presenta mejores características de cobertura que las de 1.900 MHz y 2.500 MHz, por lo cual esta última presenta mayores costos de despliegue y aunque la disponibilidad de equipos terminales está en aumento, representa un costo relativo mayor al segmento de 700MHz en términos de equipos y de infraestructura, de tal forma que, teniendo en cuenta la participación que tienen los incumbentes en el mercado, las economías de escala y su capacidad financiera, los operadores que no cuentan con espectro en bandas bajas podrían tener dificultades para asumir de forma competitiva los costos adicionales que representarían los segmentos de 1.900MHz y 2.500 MHz.

Así las cosas, en caso que el operador dominante adquiriera espectro en la banda de 700MHz, se presentan múltiples riesgos de incremento de la posición de dominio, debido al alto grado de concentración del mercado y a la holgura financiera del proveedor dominante para participar en la Subasta, lo que podría llevar a los demás agentes del mercado a situaciones de pérdida de participación de mercado y eventualmente, insolvencia, por lo que resulta imperativa la inclusión de condiciones diferenciales en la Subasta que beneficien a los operados entrantes en bandas bajas y de esta manera se equilibre su posición competitiva en el mercado.