

Documento

Conpes

3118

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**LINEAMIENTOS PARA LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS
DE COMUNICACIÓN PERSONAL PCS -**

Ministerio de Comunicaciones
Ministerio de Hacienda
Comisión de Regulación de Telecomunicaciones
DNP:DIE-STEL

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., junio 4 de 2001

ÍNDICE DEL DOCUMENTO

INTRODUCCIÓN	3
I. ANTECEDENTES	3
II. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN PARA LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PCS	5
A. OPORTUNIDAD PARA INICIAR EL PROCESO	5
1. Penetración del Servicio	5
2. Procesos similares en otros países	6
3. Oportunidad frente a las Nuevas Concesiones	8
B. NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA Y DESARROLLO DEL SERVICIO	8
C. NUMERACIÓN, SEÑALIZACIÓN, INTERCONEXIÓN Y PROTECCIÓN AL USUARIO	9
D. PROCESO LICITATORIO Y MECANISMO DE SUBASTA	9
1. Fases	10
a. Fase I: Acreditación de Idoneidad	10
b. Fase II: Fase de Posturas Iniciales	10
c. Fase III: Subasta Simultánea en Rondas Sucesivas	11
2. Estructura de la Subasta	11
E. PLAN DE EXPANSIÓN EN CONDICIONES ESPECIALES	11
F. VALOR MÍNIMO DE CADA CONCESIÓN	12
III. RECOMENDACIONES	13
ANEXO 1	14
ANEXO 2	15

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social los lineamientos de política para la concesión de los Servicios de Comunicación Personal –PCS, en cumplimiento de la Ley 555 de 2000. Este proceso tiene por objeto aumentar la oferta de servicios móviles en el país y fomentar la competencia en la prestación de los mismos.

INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional sometió a aprobación del Congreso de la República el Proyecto de Ley por medio del cual se regula la prestación de los Servicios de Comunicación Personal (PCS)¹ en el país y se dictan otras disposiciones, el cual fue sancionado como Ley 555 de 2000. En ésta se definieron los servicios PCS como servicios públicos de telecomunicaciones, no domiciliarios, móviles o fijos, de ámbito y cubrimiento nacional. Estos se prestan haciendo uso de una red terrestre de telecomunicaciones, cuyo elemento fundamental es el espectro radioeléctrico asignado. Los sistemas PCS se utilizan para la provisión de servicios móviles y fijos de transmisión de **voz, datos e imágenes**.

Con el objeto de generar beneficios a los usuarios finales de estos servicios en términos de **calidad, cobertura y tarifas**, el Gobierno está interesado en adjudicar concesiones de PCS en el país. Igualmente, se pretende fomentar la **eficiencia técnica**, la **innovación** tecnológica y **maximizar** los ingresos que la Nación percibirá por las concesiones.

I. ANTECEDENTES

Las acciones gubernamentales en el sector de las telecomunicaciones en los últimos años han estado dirigidas a: i) aumentar la cobertura nacional de los servicios de telecomunicaciones, ii) consolidar la liberalización del mercado y iii) fomentar la inversión en el sector de telecomunicaciones, a fin de profundizar la penetración, modernizar la infraestructura y diversificar la oferta de servicios a los usuarios.

En desarrollo de estas acciones, la Ley 555 de 2000 establece las condiciones en que se deberán prestar los servicios; fija los principios y reglas generales de la contratación; el plazo y las condiciones de la concesión; la naturaleza de los concesionarios; las condiciones para la

¹ Personal Communications Services (PCS)

inversión extranjera; el régimen de interconexión, acceso y uso; la destinación de los recursos económicos derivados de las concesiones, y el régimen de protección a los usuarios, entre otros.

Así mismo, establece que el servicio tendrá un cubrimiento nacional, tanto en zonas urbanas y rurales, en condiciones para que la mayoría de los colombianos puedan tener **acceso** a este servicio público. Por otro lado, las concesiones se otorgarán como resultado de un proceso de licitación pública y el acto de adjudicación se realizará por el procedimiento de **subasta**.

En los términos de la Ley 555, las concesiones para la prestación de servicios PCS, se harán conforme a la atribución de bandas de frecuencias que realice el Ministerio de Comunicaciones. A su vez, toda propuesta para que se asignen frecuencias para la operación de servicios PCS, incluirá un **plan mínimo de expansión de obligatorio cumplimiento**, en condiciones especiales a los municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas dentro de la respectiva área de la concesión.

Esta Ley contempla el otorgamiento de concesiones iniciales y de nuevas concesiones con las siguientes precisiones:

Concesiones iniciales: Se otorgará una concesión para cada una de las áreas Oriental, Occidental y Costa Atlántica, las cuales corresponden a las establecidas para la telefonía móvil celular². Así mismo, para las concesiones iniciales, el Gobierno deberá establecer la **oportunidad** para iniciar el proceso de licitación de estas concesiones, **diseñar la subasta** y establecer el **valor mínimo de cada concesión**. Para estas concesiones, se cuenta actualmente con la asesoría de un consultor en telecomunicaciones, una banca de inversión (integrada por dos firmas) y una firma de abogados, quienes conformaron el equipo asesor para estructurar la concesión de PCS.

Nuevas concesiones: Se otorgarán nuevas concesiones adicionales a las iniciales, por el mecanismo de subasta, sin ningún tipo de restricción para los interesados, después de tres años

² La Ley 555 establece algunas restricciones para participar en el proceso: los concesionarios de telefonía móvil celular (TMC), los operadores nacionales de trunking, sus empresas filiales, matrices, subordinadas; los accionistas de los concesionarios de TMC, los accionistas de los operadores nacionales de trunking, que tengan una participación individual o conjuntamente de más del 30% y las empresas matrices, filiales o subordinadas de dichos accionistas no podrán: i) participar en el proceso de licitación, ni obtener concesiones de PCS en ninguna de las áreas de prestación de PCS, ii) ser accionista de los concesionarios de servicios PCS, durante los primeros tres años de concesión para la prestación de los servicios PCS, contados a partir del perfeccionamiento del primer contrato.

contados a partir de la promulgación de la ley 555 de 2000, es decir, no antes del 7 de febrero de 2003.

II. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN PARA LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PCS

En desarrollo de los objetivos de política establecidos por el Gobierno Nacional, en el sentido de consolidar la liberalización del mercado de telecomunicaciones y fomentar las inversiones en el sector, en un ámbito de competencia y bienestar social, a continuación se presentan los principales lineamientos de política para la concesión de los servicios PCS.

A. OPORTUNIDAD PARA INICIAR EL PROCESO

La Ley 555 exigió que el Gobierno Nacional contratara una asesoría para que, entre otras funciones, recomendara la oportunidad para iniciar el proceso de licitación pública consultando las condiciones del mercado y de conformidad con lo previsto por la Ley. En desarrollo de esta exigencia y según los estudios desarrollados para tal efecto por parte del equipo asesor³, se encontró que actualmente las condiciones para adelantar el proceso de concesión están dadas⁴ y por tanto el proceso de licitación para la adjudicación de las concesiones iniciales para los servicios PCS debe adelantarse a la **brevedad** posible. La anterior recomendación se sustenta en el estudio de los siguientes aspectos: i) penetración del servicio, ii) procesos similares de adjudicación de otras licencias en otros países, y iii) oportunidad frente a las nuevas concesiones.

1. Penetración del Servicio

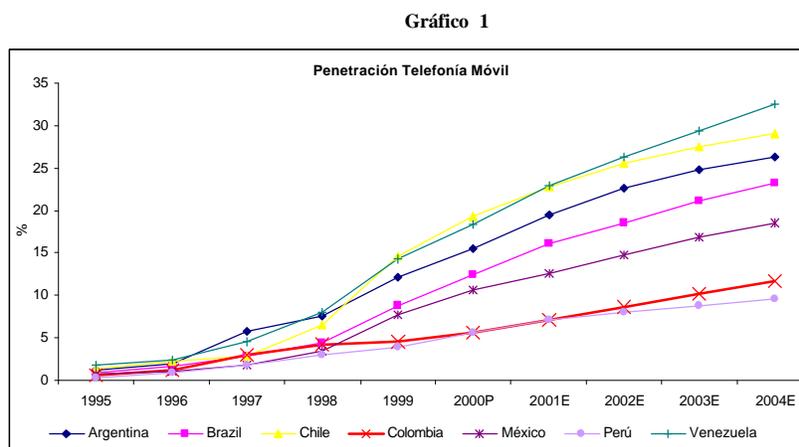
Al comparar la situación actual del sector con las proyecciones de la industria, se identifica un importante espacio de crecimiento del mercado donde un nuevo operador puede

³ Estas recomendaciones se encuentran consignadas en el Informe Final de la Fase I de la consultoría contratada para tal fin.

⁴ La dinámica de la industria de las telecomunicaciones en el mundo ha conducido a que buena parte de los países hayan llevado a cabo el proceso de adjudicación de las licencias para la operación de los sistemas PCS. En algunos casos, estos procesos se efectuaron hace varios años (Argentina, México, Bolivia, Perú).

jugar un papel significativo⁵. En efecto, los niveles de penetración y oferta de servicios de telefonía móvil en Colombia, se encuentran muy por debajo de los promedios de países similares.

En particular, los actuales niveles de penetración muestran que a finales del año 2000, se registraba un nivel de penetración de 5.7% frente a estándares Latinoamericanos de 9.5% (Gráfico 1).



Penetración: Número de usuarios por cada 100 habitantes
Fuente: Pyramid Research, 2000

En este sentido, desde el punto de vista de ordenamiento y funcionamiento del mercado, y del bienestar de los usuarios finales, es importante contar con un nuevo operador de servicios móviles de forma que se supere la situación de duopolio actual del mercado.

La Ley 555 de 2000 establece que el plazo de la concesión para los servicios PCS es de diez años, **prorrogable** por un período igual o menor, a solicitud del concesionario. Con el fin de asegurar una óptima prestación y penetración del servicio es conveniente definir explícitamente en el proceso licitatorio las condiciones de prórroga⁷.

2. Procesos similares en otros países

⁵ Según las proyecciones, para el año 2004 se proyecta un nivel de penetración alrededor del 11.7%, equivalente a 5.280.000 usuarios móviles, frente a los 2.346.000 existentes a Diciembre del año 2000.

⁷ De acuerdo con la Ley, la única razón por la cual no se daría esta prórroga, sería por un incumplimiento de parte del concesionario. Así mismo, la Ley establece que en caso de prórroga del contrato de concesión, el Gobierno deberá cobrar un porcentaje del valor de la licencia inicial pagada por los operadores de PCS.

Para analizar la oportunidad de abrir el proceso de licitación en Colombia, se deben tener en cuenta los desarrollos de la industria de telecomunicaciones inalámbricas en los mercados internacionales, así como examinar los eventos y las tendencias de recientes procesos llevados a cabo en América Latina y su influencia sobre el proceso nacional.

Para determinar el momento oportuno de ofrecer las concesiones PCS se deben tomar en cuenta los procesos concluidos y los procesos pendientes para servicios móviles en otros países de la región, que se resumen a continuación:

Tabla 1

Procesos Completados	Características
Argentina	Se otorgaron licencias en la banda de 1900 (año 1999)
Brasil	Falló la subasta en la banda 1800-C (enero 2001) Éxito en la banda 1800-D (febrero 2001)
Bolivia	Se otorgó una licencia en la banda 1900 (finales de 1999)
México	Se otorgaron licencias en la banda 1900 (año 1998)
Perú	Se otorgó una licencia en la banda 1900 (año 2000)
Nuevos Procesos	Características
Brasil	Subasta de Banda 1800-E (Marzo 13, 2001). Se adjudicaron 4 de las 9 licencias. Re-subasta de las 5 licencias pendientes en esta banda (Mayo del 2001) Términos de la subasta de la banda 1800-C y los precios mínimos serán acordados por el Gobierno (Abril del 2001.)
Chile	Subasta abierta en la banda 1900 (Marzo 17, 2001)
Ecuador	Posible privatización de Andinatel y Pacifitel con licencias. Cronograma sin definir
Uruguay	Planea subastar en la banda de 1900 (A / C y D /E). Reserva Banda B / F para la empresa estatal ANTEL
Venezuela	Consulta pública sobre las bandas, posible apertura subasta para principios de Mayo de 2001.

Como se puede observar en la tabla anterior, los procesos de licitación en Brasil, y Chile fueron abiertos en el primer trimestre del año 2001, y se espera que Venezuela lo haga en mayo de este año. Sin embargo los procesos de los demás países de América Latina se han postergados para finales del año o principios del 2002.

Por lo tanto, el momento actual debe ser utilizado para atraer a los inversionistas interesados en la región, por lo que se recomienda que la apertura de la licitación se realice a mediados de este año.

Las experiencias de estos procesos revela algunas tendencias a tener en cuenta para el desarrollo del proceso colombiano. En efecto, se han encontrado beneficios en la **consolidación de mercados a nivel nacional**, y en la posibilidad de ofrecer a los clientes un servicio verdaderamente integrado e independiente de su lugar geográfico. Así mismo, se deben aprovechar las **economías de escala**, entre ellas operación, facturación, tecnología y marketing; y garantizar la interoperabilidad de la plataforma tecnológica. De otro lado, se observa en estos procesos internacionales, una **mayor racionalidad** hacia el valor otorgado por los operadores a nuevas licencias⁸.

3. Oportunidad frente a las Nuevas Concesiones

Si bien el Gobierno Nacional podrá determinar en su momento la fecha en que otorgará nuevas concesiones, que en cualquier caso no podrá ser antes de febrero del 2003, es importante adelantar con oportunidad el proceso actual de concesiones iniciales con el fin de lograr el máximo valor de la concesión. En efecto, una demora en este proceso podría ocasionar que los inversionistas interesados retrasaran sus planes de inversión a la espera de los nuevos procesos de concesión, cuyas fechas no se conocen en este momento.

B. NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA Y DESARROLLO DEL SERVICIO

Es fundamental para el proceso de concesión que los operadores cuenten con la decisión del Gobierno en cuanto a la **neutralidad tecnológica**. En este sentido, los operadores contarán con **libertad para escoger la tecnología**, fomentando la competencia entre ellos, sin perjuicio de las obligaciones que se derivan de la naturaleza del servicio. Este punto deberá ser tenido en cuenta por el Ministerio de Comunicaciones al atribuir la banda de frecuencias que se asignará a los concesionarios.

Por otra parte, sin perjuicio de las definiciones establecidas en las normas legales, y teniendo en cuenta la perspectiva de inminentes desarrollos tecnológicos que conducen a nuevos servicios, es importante adelantar un proceso que permita a los interesados percibir que a través de las concesiones, se podrán **prestar la cantidad de servicios que el desarrollo de sus plataformas les permitan**. De no ser así, un operador interesado podría reducir su horizonte de competitividad al corto plazo, en espera de nuevas concesiones que permitieran ofrecer

⁸ Las reñidas competencias por obtener licencias 3G en los mercados de Europa, han creado sustanciales obligaciones financieras para las compañías ganadoras (costo licencia, programa de montaje y puesta en marcha del servicio de la red). Lo anterior ocasionó bajas en sus calificaciones de riesgo crediticio.

servicios mucho más atractivos. La definición del servicio y la política de neutralidad tecnológica, permitirán que sean los operadores los que decidan, en un ambiente de competencia, los servicios de telecomunicaciones que deseen prestar.

C. NUMERACIÓN, SEÑALIZACIÓN, INTERCONEXIÓN Y PROTECCIÓN AL USUARIO

Dentro de las normas de carácter técnico de mayor relevancia para el proceso se han identificado las relacionadas con i) numeración, ii) señalización, iii) interconexión y iv) protección al usuario. Para este efecto, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, CRT, ha venido desarrollando los Planes Técnicos Básicos, el Régimen Unificado de Interconexión (RUDI), Cargos de Acceso y el Régimen de Protección al Usuario.

En el caso de **numeración**, los planes técnicos permiten garantizar la disponibilidad numérica para los servicios. En el tema de **señalización** (identificación de la llamada) se propone la adopción de un sistema aún más flexible respecto de la señalización que podrían adoptar los operadores de telecomunicaciones.

En cuanto a **interconexión** todos los operadores de telecomunicaciones deberán permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro operador de telecomunicaciones que lo solicite. Para estos efectos, se deberán atender los siguientes principios: i) trato no discriminatorio, ii) transparencia, iii) precios basados en costos más una utilidad razonable y iv) libre y leal competencia.

Por último, la ley 555 de 2000 le impone la obligación a la CRT, de reglamentar cláusulas de **protección a los usuarios** en los contratos para la prestación de servicios PCS, que incluyan entre otros, los siguientes derechos: i) libre elección del operador, ii) medición, iii) protección, iv) reclamo e v) información.

D. PROCESO LICITATORIO Y MECANISMO DE SUBASTA

El objeto de la concesión es seleccionar los concesionarios que prestarán por su cuenta y riesgo los servicios PCS en cada una de las áreas Oriental, Occidental y Costa Atlántica del territorio nacional. El Ministerio de Comunicaciones considerará la posibilidad de adjudicar a un mismo proponente más de un área.

El mecanismo de subasta busca asegurar las mejores condiciones para los usuarios, garantizar el cubrimiento nacional y maximizar los ingresos económicos que pueda obtener la Nación.

La metodología propuesta toma elementos de varios de los sistemas utilizados en otros procesos internacionales y colombianos (ver anexo 1) y se basa al menos en los siguientes supuestos: i) transferir al Estado la mayor parte de la renta oligopólica calculada por los interesados, ii) crear competencia entre los interesados, iii) transferir al Estado las últimas porciones de la renta oligopólica derivada de las sinergias propias de los operadores, iv) contar con un mecanismo sencillo que logre estos objetivos y v) ofrecer un mecanismo objetivo y transparente a la luz de los potenciales interesados, de forma que proporcione un ambiente de confianza acerca de la forma en que se va a adjudicar la concesión.

El mecanismo general de selección y adjudicación está compuesto por tres fases, cada cual cumple con un objetivo y mecánicas propias (ver anexo 2).

1. Fases

a. Fase I: Acreditación de Idoneidad

Durante esta fase los potenciales interesados deberán presentar al Ministerio de Comunicaciones las credenciales y documentos que acrediten su idoneidad para participar en el proceso, y por lo tanto, para ser concesionarios del sistema PCS. Los requisitos que deberán ser cumplidos se refieren a condiciones legales, técnicas, financieras y de experiencia.

Con esta fase se pretende identificar aquellos interesados con características idóneas para participar en el mercado.

b. Fase II: Fase de Posturas Iniciales

En esta fase los proponentes indicarán, a través de un sobre cerrado, su postura inicial para la subasta⁹. Quienes presenten propuestas válidas, de acuerdo con las reglas que se establezcan, podrán participar en la fase de rondas sucesivas.

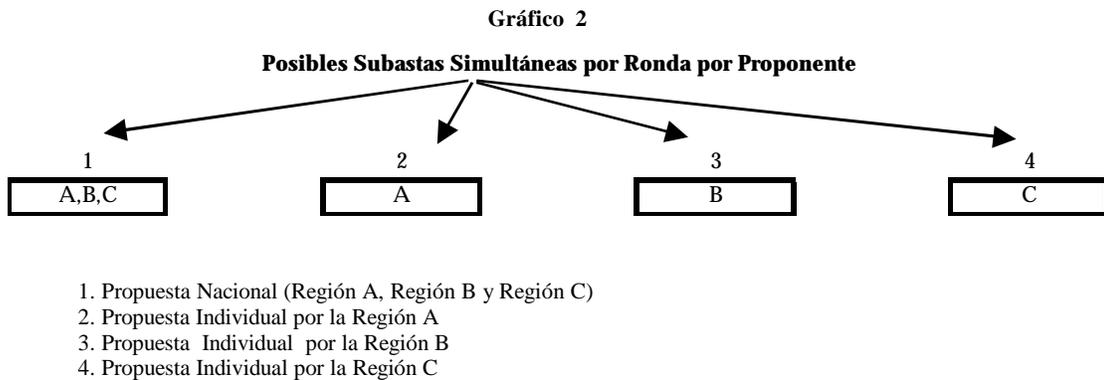
⁹ A esta fase sólo pasarán los proponentes que hayan cumplido con los requisitos mínimos del proceso en la Fase I

c. Fase III: Subasta Simultánea en Rondas Sucesivas

Durante esta fase se busca que los proponentes puedan mejorar su oferta ante la participación de varios competidores. Los mecanismos de incrementos de ofertas se harán por rondas. En cada ronda se definiría la **nueva propuesta ganadora temporal** como aquella que ofreciera el mayor valor en cada ronda. El proponente **ganador definitivo y adjudicatario** será aquel que cuente con la propuesta ganadora temporal al momento de terminar la subasta, es decir, aquel que haya realizado la mayor propuesta.

2. Estructura de la Subasta

Existen cuatro posibles sub-subastas que se podrán dar en cada ronda por cada uno de los proponentes de forma simultánea, como se ilustra en el gráfico 2.



E. PLAN DE EXPANSIÓN EN CONDICIONES ESPECIALES

De acuerdo a lo establecido en la Ley 555, toda propuesta para que se asignen frecuencias para la operación de los servicios PCS incluirá un plan mínimo de expansión de obligatorio cumplimiento, en condiciones especiales a los municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas.

Este plan será establecido con las siguientes políticas:

- a. Se fijará para 170 municipios, en localidades de mayores necesidades insatisfechas de servicios de telecomunicaciones, definidas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comunicaciones

- b.El Ministerio determinará en el pliego de condiciones, la forma de prestación, la tecnología y la clase de servicio. La atención de estos municipios podrá hacerse a través de cualquier servicio de telecomunicaciones. Para tal efecto, el Ministerio seguirá las políticas que en materia de telecomunicaciones sociales existan.
- c.Este Plan podrá ser realizado directa o indirectamente por los operadores
- d.Deberá realizarse en un término no mayor a cinco (5) años, de acuerdo a las condiciones que se fijen en los pliegos de condiciones.

F. VALOR MÍNIMO DE CADA CONCESIÓN

El Ministerio de Comunicaciones establecerá el valor mínimo de cada concesión de acuerdo con la recomendación del equipo asesor. Esta recomendación deberá tener en cuenta las **condiciones actuales** del mercado colombiano y la preservación de un ambiente de sana competencia en el mercado de los servicios de telecomunicaciones móviles. Los estudios que se desarrollen para recomendar estos valores deberán permanecer en poder del equipo asesor hasta que el Ministerio de Comunicaciones lo considere conveniente.

III. RECOMENDACIONES

Con base en las consideraciones anteriores, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Hacienda, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la política y plan de acción presentados en este documento.
2. Aprobar el inicio del proceso de licitación para la adjudicación de las concesiones para la prestación de los servicios PCS con la mayor brevedad posible
3. Aprobar el mecanismo de subasta propuesto en este documento.
4. Encargar al Ministerio de Comunicaciones de:
 - i. La elaboración de las normas necesarias, incluidos los pliegos de condiciones de la licitación, las cuales deberán especificar, entre otras, los requisitos que deben cumplir los proponentes en la Fase I de la subasta descrita en este documento, en especial para cumplir con lo establecido en el artículo 18 de la ley 555 de 2000; y las condiciones para la suscripción de la prórroga de los contratos.
 - ii. Diseñar e implementar un programa de promoción nacional e internacional del proceso de concesión, el cual buscará maximizar el número y calidad de los potenciales inversionistas nacionales e internacionales.
 - iii. Definir las condiciones especiales del plan mínimo de expansión para los municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, teniendo en cuenta las políticas establecidas en este documento.
5. Solicitar a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones de la expedición de:
 - i. Los Planes Técnicos Básicos.
 - ii. Los Cargos de Acceso y Uso.
 - iii. El Régimen Unificado de Interconexión, RUDI.
 - iv. El Reglamento de Protección a los Usuarios de los servicios móviles.

ANEXO 1

La siguiente tabla presenta los tipos de subasta y el número de licencias otorgadas en otros países. La metodología de subasta propuesta para el proceso colombiano toma elementos de varios de los sistemas utilizados en estos países.

		NUMERO DE LICENCIAS
Reino Unido	Rondas Múltiples simultaneas	5
Australia	Subasta Ascendente Simultanea	6
Bolivia	Sobre Cerrado	2
Argentina	Sobre Cerrado	12
Méjico	Subasta Ascendente Simultanea	6
Estados Unidos de América	Subasta Simultanea de Ronda Múltiple	442
Perú	Licitación Publica Espacial	1
Chile	<i>Beauty Contest</i>	3
Canadá		62

ANEXO 2

Esquema de la Subasta

