

El futuro del sector TIC en Colombia - La integración TIGO MOVISTAR



**Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la
Información.**

Universidad Externado de Colombia

15 de agosto de 2024

Bogotá D.C., Colombia

Compilado por:

Felipe Andrés Bravo Colina

Universidad Externado de Colombia

© Universidad Externado de Colombia
Calle 12 No. 1-17 Este
Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 282 60 66 Ext. 1105, 1106
esdercom@uexternado.edu.co

“El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión del (los) autor(es) y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad Externado de Colombia, ni genera su responsabilidad frente a terceros. El (los) autor(es) asume(n) la responsabilidad por los derechos de autor y conexos contenidos en la obra, así como por la eventual información sensible publicada en ella” Bogotá, Colombia. Agosto 2024.

Apertura e Instalación del Evento

Intervención de la Directora del Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información, Dra. Sandra Milena Ortiz Laverde.

La Doctora inició su intervención con el agradecimiento a los asistentes y destacó la importancia de la creación de la nueva empresa asociada por la unión temporal para la distribución de Red 5G entre T y MOVISTAR. Debido a las implicaciones tecnológicas y económicas que tienen para el sector TIC en Colombia. Luego, habló acerca del primer panel el cual se enfatizó a identificar los cambios que se pueden generar en el mercado y su posición de dominio, el segundo panel hizo alusión a las participaciones públicas y, por último, el futuro de los operadores, es decir, qué pasa con ellos.

Ponencia del Doctor Mauricio López, Consultor Experto TIC: Visión global de los procesos de integración en el sector TIC.

El Doctor Mauricio comenzó su intervención refiriéndose al tema de las integraciones de manera general al establecer que los sectores que inician en algún momento con un tema de privatización y desregulación de sectores, independiente de su naturaleza, arrancan con una baja concentración y participaciones de mercado relativamente bajas. Esto hace que sea atractivo financieramente y muchos inversionistas llegan a inyectarle recursos, sin embargo, esto va de la mano con el tema de recuperar la inversión mediante la ganancia de mercado orgánica o agregando operaciones más fuertes. En consecuencia, genera una alta curva de evolución atípica hacia una alta concentración en el mercado y esto lleva implícitos procesos de fusiones. Luego, estableció que ese proceso es importante para los sectores intensivos en capital, por lo cual se requiere una alta inversión inicial para desarrollar infraestructura o redes en donde sea un elemento estratégico para cada industria, en la que si no se vende o logra una cuota mínima de mercado no se tendrá ganancia o rentabilidad.

Paralelamente, abordó que hay un mínimo volumen que permite cubrir costos fijos y solo a partir de ese punto se puede tener utilidad o tener caja libre para cualquier plan de negocios. Sumado a lo anterior, que lo importante ahora es cómo van a actuar esos actores en un mercado que tiene estas características. En las cuales una persona pueda crecer orgánicamente o al absorber a otros, por cuanto, la idea es crecer y tener utilidades, no quedarse estancado en el inicio.

Por otra parte, habló de lo que sucede en Colombia en el sector móvil que ha habido procesos de crecimiento orgánico y adquisiciones. Las cuales ahora sí son evidentes, cosa que antes no era así. Además, si se tiene actores muy distintos en tamaño la competencia no se verá tanto y si se reduce la distancia genera posición competitiva. Paralelamente, expuso la situación de que hoy en día sobre las mismas redes opera más de un operador. Debido a que, construir una red es costoso y tener cubrimiento con una red implica colocar muchas celdas, si se tiene muchos actores lo que se hace es replicar el mercado y el mercado no aguantará, por ende, no soporta muchas redes que vía tarifa se logre pagar muchas redes al tiempo.

Sumado a lo anterior, indicó que el cubrimiento y la velocidad que se logre en las redes va a depender también de la cuota de mercado que se logre, por eso el concepto de redes neutras y de compartir sitios para poder mejorar, de ese modo, lograr tener redes más eficientes. Luego, estableció qué hay que tener en cuenta que lo móvil no es lo mismo que lo fijo, por cuanto, lo móvil es nacional y lo fijo municipal.

Para finalizar, el Doctor consideró que estos grandes actos que son los principales de la industria en términos de facturación. Es por esto por lo que, se pregunta si se debe actuar en el tema de empaquetamiento móvil – fijo, a lo que él considera que pueden salir del mercado o quedarse solo en las zonas donde le es rentable y no compartir porque no tiene una oferta empaquetada con móvil. Además, estableció que se necesitaría fijar obligaciones más explícitas de cubrimiento móvil a todos los

actores, no de uno en particular. Por último, señalo como necesario no dejar de lado la cadena de valores de proveedores, torres de servicio de energía, tecnología y demás.

Ponencia del Doctor Dionisio de la Cruz, Docente de la Universidad Externado de Colombia: Procesos de integración y repercusión en el mercado TIC en Colombia.

El Doctor Dionisio comenzó su intervención diciendo que, falta un escalón por abordar, sobre que la operación tiene que pasar por la autoridad de competencia en Colombia y si bien, no se conoce la operación sí se deben prever ciertas cosas que puedan suceder cuando la operación se encuentre bajo supervisión de la SIC.

En adición, señalo que desde la Ley 155 de 1959 se estableció el deber de que ciertos tipos de integración entre privados. Que suponen un Estado de libertad y esta norma estuvo vigente hasta el año 1991 con la Constitución. Además, resaltó que siempre ha existido esa obligación en donde lo que ha variado más allá de los procedimientos son los umbrales a partir de los cuales cierto tipo de operaciones deben pasar por el manto de autorización o conocimiento de la autoridad. Luego, con la Constitución del 91 se sustentó esa posición al establecer que estamos frente a una Economía Social de Mercado que implica la posibilidad que tiene el Estado para intervenir en los mercados, la cual debe ser garantizada y tener unas finalidades que sirvan para impedir o prohibir el núcleo esencial de los derechos.

Paralelamente, habló de una intervención en la economía ex ante y ex post, la cual tiene que ver con anticiparse a los efectos que puedan tener cierto tipo de comportamientos en el mercado, uno de ellos a partir de la abogacía de la competencia que trata es de prever que la regulación sea lo suficientemente clara. No obstante, también que no impida el ejercicio de una actividad económica de manera desproporcionada, ineficiente o innecesaria, es por esto por lo que, los entes reguladores tienen que enviarle a la Superintendencia su proyecto de

regulación. Puesto que si no se surte ese trámite adolecerá de nulidad ese acto administrativo y la otra herramienta son los efectos de las conductas, por cuanto, lo que quiere el Estado es que cierto tipo de operaciones cumpliendo ciertos requisitos el Estado pueda intervenir.

Añadió a lo anterior, que la SIC conocerá en forma privativa de investigaciones administrativas, impondrá multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección a la competencia. Asimismo, de no presentarse el escenario de dos autoridades competentes, tal como en el caso de Avianca- Viva Air, habrá que analizar si hubo o no integración.

Posteriormente, indicó que el Estado establece unos umbrales de conocimiento de las operaciones, los cuales tienen que ver con el nivel de activos e ingresos. Asimismo, la Superintendencia y la doctrina han sostenido que se entiende por una operación de integración cualquier tipo de operación. Sin importar su forma jurídica siempre y cuando tenga como efecto o constituya un medio idóneo directo para que de manera permanente y bajo un único órgano de control, las cuales dos o más empresas se pueden comportar como única empresa.

Por otro lado, otro punto fueron las intervenciones dentro de las cuales el primer escenario es frente la operación de la integración, en el cual la Ley establece que dentro de los 15 días siguientes a la publicación de la operación en fase dos, el procedimiento indica que primero debo integrarlas para que la Superintendencia decida si pasa o no y da un término para que las autoridades de regulación intervengan en la operación. No obstante, lo que diga la autoridad no es vinculante para la Superintendencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, sí acepta que terceros aporten información dentro del mismo término en donde se publica la operación. Asimismo, también es posible que en un tipo de operación compleja la superintendencia pueda indagar a los actores de mercado, aunque no estén dentro del procedimiento

Luego, estableció que informar la operación no es un trámite, lo implica que la autoridad por virtud de esa facultad de intervenir en la economía puede autorizar la información de manera incondicional. Cuando no exista una indebida restricción a la competencia en la medida que, cualquier operación de integración implica una restricción a la competencia, ya que, de entrada, sale un competidor del mercado, pero no necesariamente eso es una indebida retención.

Para sintetizar, expuso que el posicionamiento debe ir en uno de los mercados relevantes, no necesariamente de toda la operación, además, puede imponer condicionamientos de dos tipos: estructurales y comportamiento. En este sentido, esto genera una condición de mercado que va a tener un efecto en la regulación pero que no sería este el escenario para que derogue una regulación para imponer una suerte de condicionamientos.

PANEL 1: LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES A PROPÓSITO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Moderador: Sergio Valdés, Ex Viceministro de Conectividad, MinTIC.

Intervención del Doctor Felipe Serrano, Docente y Consultor experto en competencia

El Doctor Felipe inició exponiendo que, esta operación consolidaría un operador profundamente relevante que va a replantear la premisa de si hay o no un operador dominante. De tal manera que haya otro operador que pueda ejercer un contrapeso competitivo efectivo y si eso puede beneficiar o no al mercado.

Sumado a lo anterior, consideró que el regulador tiene datos de análisis muy certeros, situación que no ocurre en otros mercados. Por lo cual, el regulador mediante estos debe analizar si la operación va a terminará consolidando un

operador que será mucho más efectivo desde el punto de vista de libre competencia o si, por el contrario, la operación lo que va a hacer es generar un ambiente de coordinación en perjuicio de los consumidores. Además, expuso que lo bueno del mercado de integración es que cualquier eventual falla que pueda tener la autoridad puede ser matizada con regulación posterior.

Sumado a esto, consideró que es probable que esa determinación de la existencia de un agente dominante vaya a cambiar. Al no estar ante una operación de integración de aquellas que llevarían la creación o refuerzo de una posición de dominio sino todo lo contrario, la eliminación de un competidor dominante. En ese sentido, resaltó que lo que busca la autoridad cuando analiza efectos coordinados no es solamente si es probable que se vayan a cartelizar dos agentes, sino que incluso se pueda coordinar su comportamiento sin hablarse, tan solo con las señales del mercado y teniendo en cuenta unos presupuestos.

En adición, resaltó el papel que tendría la autoridad de competencia y el papel que tendría cómo regulador. Sin embargo, sí se advierte algún problema de competencia el reto será de diseño de condicionamiento. El buen diseño de condicionamiento termina haciendo que la autoridad no tenga que estar vigilando todo el tiempo.

En ese sentido, concluyó que los mercados cuando se toma una decisión política regulatoria se pueden dinamizar y romper todos los carteles los carteles existentes. Es decir, que el regulador tiene unas herramientas muy poderosas en términos de competencia para que logre dinamizar el mercado sin que haya una persecución concreta a un cartel o sin necesidad de que la propia operación reconfigure el mercado.

Intervención del Doctor Juan Pablo Herrera, Decano de la Facultad de economía de la Universidad Externado de Colombia

El Doctor Herrera comenzó indicó en el inicio de su intervención que, esta es una de las operaciones que marcan un reto para las autoridades del Gobierno Nacional, a efectos de entender las implicaciones que puede llegar a tener. Más aún, en un escenario en donde las expectativas en materia de despliegue de red 5g en Colombia y el avance de un ecosistema propuesto a fortalecer los desarrollos de la cuarta revolución, que irrumpen al mercado y a la economía colombiana, como prioridad.

Añadiendo a lo anterior, para el país el reto que hoy se le impone a la autoridad de competencia no es menor, se espera que ese ejercicio riguroso y cuidadoso que pueda realizar no solamente desde la concentración sino también desde los riesgos de dominancia que pueda avanzarse de una manera cuidadosa y diligente. El mensaje más importante que tiene la autoridad de competencia conforme a las decisiones anteriores es que no existe un único umbral para poder generar alertas sistemáticas. Por cuanto, el análisis deberá hacerse en conjunto, teniendo en cuenta barreras a la entrada y observando los niveles Potenciales de competencia.

De igual forma, establece que la labor de las OTT es muy importante y lo que antes era una relación perfectamente complementaria, actualmente se empieza a diluir y comenzamos a reconocer que las opciones resultan muy importantes. Del mismo modo que, las aplicaciones que hoy están navegando sobre los servicios de internet móvil. En ese sentido, consideró que el regulador va a quedar con un reto muy importante de cara a analizar y medir cómo queda este mercado de cara a los temas que previamente se habían especificado de dominancia. Adicionó, que la concentración no implica la materialización de riesgos de dominancia. Incluso considera que se está frente a un escenario, en el cual esa mayor concentración podría estar mitigando un efecto de dominancia.

En este mercado si hay una diferencia ostensible en tarifas, y lo que se ha reconocido es la posibilidad que se materialice en el mercado una posible cartelización en un siguiente periodo. Así bien, es difícil pensar en una línea

jurisprudencial sobre un mercado porque los mercados están cambiando exponencialmente y más en este tipo de sectores.

Para terminar, explicó que hay desafíos muy grandes, por un lado, si la autoridad de competencia en su saber y entender, decide imponer condicionamientos estructurales y de comportamiento. Lo complejo sería pensar en su mecanismo de seguimiento y un mecanismo adecuado de supervisión de lo que van a hacer esos remedios, de ese modo, garantizar que en el futuro estemos teniendo un grupo de mercados que se traduzca en mayores oportunidades de seguir. Por otro lado, el costo para realizar todo eso es de 600 millones de dólares dentro de los cuales se tendrá una ganancia 20 millones de dólares.

PANEL 2: ¿QUÉ HACER CON LAS PARTICIPACIONES PÚBLICAS EN LAS EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES?

Moderador: Doctor Sergio Martínez, Ex Comisionado de la CRC.

Intervención del Doctor Jaime Plaza, Docente y Experto TIC.

El Doctor Jaime inició con la exposición sobre que la operación de integración que fue desmenuzada en el panel anterior obedece a un síntoma de lo que está pasando, pero no a la causa. Asimismo, mencionó que esta integración obedece a una crisis de dos operadores y lo de las OTTS es parte del desequilibrio, por cuanto, el análisis del mercado no se agota con la integración. De hecho, enfatizó que la viabilidad de las operaciones públicas pasa por una decisión que tienen que tomar entre el Estado-Nación y Estado-Entidad Territorial, ya que, en los mercados tradicionales va a ser cada vez más difícil competir contra dos grandes del internet en esa nueva dimensión social.

Por otro lado, afirmó que el espectro no es escaso y que el problema de este sector no es que el espectro es una barrera de entrada, sino cuales son verdaderamente,

que son el espacio público, el mobiliario urbano y los derechos de paso que hay en los territorios. Es por esto por lo que, mientras tengan ese acceso a los recursos escasos hay una oportunidad para superar la crisis. Al cierre, consideró que la alianza no solo puede ser entre ellas sino también con actores de internet industrial y con empresas de servicios públicos que puedan requerir espectro o algo similar para sus servicios.

Intervención de la Doctora Paula Guerra, Consultora Experta TIC

La Doctora Paula comenzó su intervención con la mención a que, las personas que mayormente se ven afectadas por esto son las que tienen algún tipo de capital público. Por cuanto, este nuevo mapa de actores a quienes más está perjudicando son a estas empresas de capital público, que a todos nos debe interesar y lo importante es que hecho el diagnóstico se muestra qué va a pasar con esa política pública. Para el regulador y sus medidas frente al tema y el rol fundamental de la SIC, que debe velar no solo porque la integración se ajuste a las normas de competencia sino también la cara de los usuarios afectados por tener dos grandes operadores.

Por otra parte, estableció que los retos a los que se enfrentan es el cierre de brecha digital en nuestro país. Además, continuar con el desarrollo de territorios inteligentes y la transformación digital. Esto se logra repensando una política pública que realmente le de valor a estas operaciones de unas medidas regulatorias y que definitivamente propendan por defender este tipo de empresas.

En síntesis, consideró que no es un reto menor para todos los actores involucrados porque podría dejar un mercado con únicamente dos actores con las consecuencias de impacto que eso podría tener para los usuarios y la competencia.

PANEL 3: LA PERSPECTIVA DE LOS COMPETIDORES DEL SECTOR TIC

Moderador: Doctor Emilio José Archila, Docente Investigador de la Universidad Externado de Colombia.

Dra. Carolina Liévano – Excoordinadora Grupo Integraciones Empresariales de la SIC

La Doctora Carolina comienza su intervención abordando el tema de estudios de la CRC y señaló que todas apuntan a los mismo. Al determinar cuáles son las condiciones de competencia con base en diferentes índices de participaciones de mercado porque son muy valiosos y no son necesariamente una camisa de fuerza porque los mercados igual avanzan muy rápido en temas tecnológicos. Además, habló de los estudios ex ante, ya que, estos resultan más útiles para que en su momento cuando la Superintendencia tenga que hacer el análisis de esta operación potencial, lo tenga en cuenta y tome su decisión.

No obstante, sin dejar sin validez los realizados en años anteriores (2012-2013) los cuales están en el pasado, pero esto nos muestra es el gran avance y evolución de los mercados. Esto para ella sí resulta muy útil a la hora de analizar las condiciones de competencia de cualquier mercado. Por lo cual, la CRC debería seguir ejerciendo sus funciones y no esperar una decisión por parte de la Superintendencia de una operación que ni siquiera sea presentado, menciono que solo ha salido la noticia.

En seguida, la Doctora habló sobre las regulaciones que está emitiendo la CRC, en la cual enfatiza que sí hay una recomposición sustancial de los mercados en los que ha intervenido. Con base en lo cual, la CRC debería entrar a verificar si la regulación que emitió previo a que se consolidara la operación es aún necesaria o, por el contrario, se debe desregular algunos de los aspectos que ha incluido.

Dr. Camilo Ossa Bocanegra – Consultor Experto en Derecho de la Competencia

El Doctor Camilo inició puntualizando en que tiene una respuesta totalmente diferente a la de la Doctora Carolina. Para él un análisis de mercado hecho en el año 2013 realmente pierde vigencia por dos razones, pero hay dos fundamentales: primero, el tema de preferencias de los consumidores y segundo, la entrada de nuevos competidores en el mercado. Esto va a implicar que el análisis de mercado relevante deba cambiar con ocasión de este proceso de integración empresarial, como desde la perspectiva del regulador ex ante y ex post.

Luego, se encargó de explicar que Colombia no está cumpliendo con uno de los pilares fundamentales de la Economía Social de Mercado. Para él, hay una brecha digital y no solo en las regiones apartadas del país sino simplemente saliendo a 30 minutos de una ciudad capital ya podemos encontrar falta de acceso de las TIC. De igual forma, consideró que de ese pilar de fundamental de la competencia se desprenden dos, los cuales son: protección de los consumidores y el tema de infraestructura en lugares apartados.

En definitiva, expuso que la CRC sí debía tener casi que perfectamente delimitada cuáles son esas zonas o lugares del país donde existen problemas en materia de comunicaciones. En los cuales la solución sea que el Estado debe desde la perspectiva regulatoria asumir que esto está ocurriendo y corregir ese problema.

Dr. Víctor Ayalde Lemos – Director del Centro de Estudios de Derecho del Entretenimiento de Tecnología e Información (CENTI), Pontificia Universidad Javeriana

El Doctor empieza su intervención manifestando que, la idea es que debe haber competencia para lograr identificar las necesidades de los consumidores y es desde el lado de los consumidores que se empieza a definir los mercados relevantes, asimismo, poder determinar a quienes ponen a competir. En Colombia, en el año 2022 se tuvo una integración de las aplicaciones de domicilios, en el cual existió un debate si había un mercado nacional o regional. Además, estableció que se tiene

que mantener los incentivos para la inversión, de ese modo, llegar a los territorios y mercados particulares. Donde no exista rentabilidad ni beneficios para la inversión, los consumidores no verán esa satisfacción de ese servicio público esencial. Sumado a lo anterior, consideró que hay que mirar los mercados de forma mucho más segmentada para que el Estado pueda realmente con las herramientas de reputación ex ante, comenzar a diseñar las mejores políticas públicas. Así bien, esto va de la mano con un problema de rentabilidad, por cuanto, no puede ser que una de las soluciones sea incrementar tarifas o traer rentas de otros sectores, sino la verdadera solución es cómo hacer para que los servicios que se tienen sean muchos más eficientes.

Luego, expresó que es importante mirar que el problema no solamente depende del servicio móvil, sino que también hay un problema de acceso a equipos terminales porque de ahí se puede analizar cómo se conjuga ese problema. Por último, consideró que no hay que dejar de lado los incentivos y/o beneficios a los operadores por esforzarse a prestar un servicio en regiones apartadas del país.

Dr. Víctor Pavón Villamayor – Executive President, Oxford Competition Economics

El Doctor Víctor empieza su exposición expresando que, se debe buscar la forma de generar rentabilidad en este mercado porque es cierto que, no podemos pensar en lo absoluto de un mercado de telecomunicaciones eficientes sin tener dinero. Lo que solo se hace de dos formas: primero, por la provisión de contenidos y segundo, provisión de infraestructura.

Asimismo, expresó que dado el marco regulatorio que tenemos actualmente podemos hacer más eficientes la industria TIC mediante la compartición de infraestructura y esta es la otra gran solución para superar esa crisis. Además, la integración TIGO-MOVISTAR se enmarca en este contexto. Esta operación va a tener efectos directos sobre la estructura de costos de las dos empresas y estos los

va a poner en mejor posición para competir en un mercado con un nivel de concentración importante.

De igual manera, hizo énfasis en la zona geográfica a nivel nacional y cuál es el impacto que éste va a tener sobre los operadores de carácter local. Además, la operación en la dimensión geográfica ocurre en el mercado nacional. Sin embargo, desde la perspectiva producto hay que hacer una distinción entre un mercado minorista y mercado mayorista, dentro de la cual él considera que el foco va a estar centrado en el mercado mayorista. Por cuanto, es una dimensión nacional en un mercado geográfico de provisión de infraestructura o prestación de servicios de telecomunicaciones.

Por otro lado, el Doctor expresa que el tema fundamental en espectro es la eficiencia espectral, ya que, es importante que la reconfiguración de recursos genere métricas específicas del uso espectral. De esa manera, la CRC debe establecer ciertos estándares sobre la eficiencia espectral y el uso del espectro que derive de esta integración. Además, habló de la posibilidad de regular aspectos mediante los cuales se logre neutralizar la problemática, es decir, se reguló para buscar una solución y se logró. En este orden de ideas, esto amerita una desregulación porque eso genera una buena práctica al tomar medidas de carácter regulatorio con impactos importantes en sectores como las telecomunicaciones.

Cierre del evento

La Dra. Sandra Ortiz Laverde clausuró el evento resaltando que la posible integración entre TIGO y Movistar representa un punto de inflexión para el mercado de las telecomunicaciones en Colombia. Indicó que, aunque esta unión puede mejorar la cobertura y eficiencia operativa del sector, no debe perderse de vista el impacto que podría tener sobre la competencia, la diversidad de ofertas y los derechos de los usuarios.

Paralelamente, insistió en que la evaluación de este tipo de procesos no debe limitarse a criterios económicos, sino incluir una mirada institucional y social más amplia, por cuanto, hizo énfasis en la necesidad de garantizar que los órganos de control actúen con independencia, transparencia y rigor técnico.

Asimismo, destacó que la academia tiene el deber de aportar conocimiento crítico y escenarios de reflexión para que decisiones de alto impacto sean debatidas con solvencia y visión de país. Finalmente, hizo un llamado a mantener la vigilancia ciudadana y el compromiso interinstitucional, asegurando que las transformaciones del sector se orienten al fortalecimiento del acceso equitativo, la innovación y el bienestar colectivo.

**Declaración sobre uso de IA: En el curso del desarrollo de este documento, se utilizó IA para corregir algunas secciones de este. Tras el uso de esta herramienta, el autor revisó y modificó cuidadosamente el contenido y asume la responsabilidad total de los contenidos de la publicación.*