



Bogotá, 25 de septiembre de 2023

Doctor  
**NICOLÁS SILVA CORTÉS**  
 Director Ejecutivo  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
 Calle 59ª BIS No. 5-53  
 Edificio Link siete sesenta, piso 9  
 Bogotá

**Asunto:** Comentarios al documento de Formulación del Problema del proyecto regulatorio “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*”.

Respetado Doctor Silva:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al documento de Formulación del Problema del proyecto regulatorio “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*”, publicado por la CRC el pasado 8 de septiembre de 2023<sup>1</sup>.

## CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES .....	1
2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS .....	3
2.1. El problema identificado por la CRC no existe .....	4
2.2. Respecto de las causas identificadas .....	23
2.3. Respecto de las consecuencias .....	27
2.4. Inconveniencia de establecer medidas regulatorias particulares .....	30
3. PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	33

### 1. COMENTARIOS GENERALES

El objetivo de la legislación en materia de comunicaciones en Colombia, específicamente de la Ley 1341 de 2009 y de la Ley 1978 de 2019, es primordialmente la formulación de políticas públicas que promuevan la competencia, protejan al usuario y se encaminen hacia la cobertura y la calidad del servicio, incentivando la inversión en el sector y el desarrollo de la tecnología<sup>2</sup>, así como la “*focalización de las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital*”<sup>3</sup>. Esto quiere decir que las entidades del sector, notablemente el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), tienen la misión de enfocar sus esfuerzos en lograr una mejora en el bienestar de la mayor cantidad de consumidores posibles a través de incentivos a la inversión. Es por esto que la legislación le atribuye específicamente a la CRC diversas funciones, siendo la primera de ellas el “*establecer el régimen de regulación*”

<sup>1</sup> <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>

<sup>2</sup> Artículo 1 de la Ley 1341 de 2009.

<sup>3</sup> Artículo 1 de la Ley 1978 de 2019.



*que maximice el bienestar social de los usuarios*<sup>4</sup>, razón por la cual el regulador debe enfocarse en mejorar la conectividad de los colombianos.

Teniendo este objetivo primordial en mente, la CRC debe tener también muy claro que la regulación, como forma de intervención estatal en la economía, debe ser siempre una excepción, y no la regla. Por tanto, la actitud de un regulador no puede ser la de regular por defecto, sino que la intervención regulatoria procede única y exclusivamente si se demuestra, a través de un riguroso y profundo Análisis de Impacto Normativo (AIN), que la misma generaría mayores beneficios que costos, evaluando los efectos que la norma tendría en diversas dimensiones y factores: cobertura, calidad, competencia en infraestructura, competencia en servicios, variedad en oferta minorista, precio, entre otros.

Como de forma muy clara lo ha manifestado la Corte Constitucional, la intervención estatal en la economía se justifica cuando un mercado no tiene condiciones adecuadas de competitividad por cuanto la interacción de las fuerzas del mercado (oferta y demanda) no generan resultados satisfactorios y en su lugar el mercado se rige por condiciones que impone alguno de los agentes<sup>5</sup>. En Colombia, esas presuntas fallas de mercado NO existen en los servicios móviles, dado que la fuerte competencia ha llevado al mercado a una situación en la que el consumidor está cada vez mejor (y lo estará aún más en el futuro) al consumir más unidades y pagar menores precios, y no se rige por la voluntad de un operador en concreto como lo evidencia de forma clara la información que la misma CRC publica permanentemente.

Es por lo tanto necesario que la CRC sea totalmente transparente y comunique a los distintos agentes cuál es la supuesta falla o problema de mercado que se ha identificado en el mercado Servicios Móviles. De esta forma, el regulador debe ser explícito en indicar si está buscando una distribución específica de participaciones de mercado o si busca que los distintos operadores tengan ingresos o rentabilidades similares, como pareciera ser la intención de la CRC.

Atado a lo anterior, la CRC debe responder la pregunta de para qué serviría introducir regulación ex ante en el mercado relevante minorista de Servicios Móviles. Si busca intervenir el mercado para reducir el precio minorista, sería una acción innecesaria, puesto que los precios al consumidor han bajado de forma sustancial en los últimos años, principalmente en datos móviles. Si el regulador pretende intervenir el mercado para aumentar la variedad de ofertas, se encontrará con que la dinámica del mercado será más rápida que su actividad regulatoria y la rivalidad entre los distintos operadores ya se encarga de generar planes postpago y paquetes prepago con una amplia variedad en cuanto a tarifas, características, aplicaciones y valores agregados. En caso de que la eventual regulación del mercado minorista busque reducir barreras a la entrada, las normas expedidas por la CRC en materia de Roaming Automático Nacional (RAN) y de la figura de Operador Móvil Virtual (OMV) han sido exitosas en permitir que los operadores, incluso los más recientes y de menor tamaño, tengan acceso inmediato a una alta cobertura, por lo cual no resulta necesaria la adopción de normas en el eslabón minorista, lo cual se suma a que los operadores continúan desplegando infraestructura en virtud de obligaciones de hacer derivadas de la subasta de espectro de 2019 y lo seguirán haciendo una vez se asigne el espectro 5G a finales de este año. Por su parte, si se busca incrementar la calidad, ya en la regulación existe un régimen de calidad de los servicios de telecomunicaciones, el cual ha sido modernizado recientemente, además del hecho de que la calidad mejora en la medida en que aumentan las inversiones, por lo que no sería

<sup>4</sup> Numeral 1 del artículo 22 de la ley 1341 de 2009.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-150-03.htm#\\_ftnref170](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-150-03.htm#_ftnref170)



necesaria ninguna intervención minorista, e incluso establecer más cargas regulatorias generaría un retraso en el mejoramiento de la calidad al reducir el dinero disponible para invertir en la red.

Por las anteriores razones, la mejor decisión que puede tomar la CRC es permitir que los servicios móviles se desarrollen a la par de la dinámica de competencia y de las nuevas tecnologías, para no obstaculizar ni desincentivar la inversión en infraestructura de telecomunicaciones con más medidas regulatorias que puedan distorsionar la competencia y desincentivar el despliegue de redes y la innovación.

## 2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Queremos manifestar en primer término que encontramos poco acertado que la CRC publique el documento de formulación del problema sobre el cual versan estos comentarios antes de recibir y evaluar los comentarios derivados del documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” y sus documentos anexos, y mucho menos que establezca el mismo plazo para el envío de comentarios frente a ambos documentos (25 de septiembre de 2023). Por una parte, la determinación de un posible problema en un proyecto regulatorio, que presumiblemente contendrá en una fase posterior unas alternativas regulatorias que busquen solucionar la supuesta problemática, requiere necesariamente que la existencia de dicho problema esté demostrada, cosa que no ocurre en este caso.

Con ese accionar, se evidencia que la CRC está anticipando su decisión dado que, sin siquiera haber demostrado que existen problemas de competencia en el mercado relevante Servicios Móviles, ya avanza velozmente hacia una situación de mayor intervencionismo, lo cual afectaría gravemente el funcionamiento del mercado y los incentivos a invertir, en perjuicio del consumidor.

Además de no estar justificada la inexplicable premura del regulador para tramitar el proyecto normativo<sup>6</sup>, la CRC no está permitiendo el adecuado ejercicio del derecho de contradicción, dado que para la construcción del documento de Formulación del Problema sobre el cual versan estos comentarios no ha tenido en cuenta las observaciones de los agentes del sector frente al documento de *Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” y sus documentos anexos, lo cual implicaría que la expedición del eventual acto administrativo no contaría con la motivación adecuada.

La CRC debe ser muy cautelosa a la hora de intervenir el mercado, y más teniendo en cuenta que la industria se encuentra en un momento coyuntural: a finales de este año se llevará a cabo la subasta de espectro 5G y se está ad-portas de una decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de la integración proyectada entre los operadores TIGO y MOVISTAR. Estas circunstancias generarán una reconfiguración del mercado, con lo cual lo correcto es que una vez culminen esos procesos se dé un tiempo para que el mercado evolucione y se vuelva a evaluar las condiciones de competencia, el cual ya cuenta con una dinámica competitiva fuerte y la misma se profundizará aún más en el futuro.

**Junto con estos comentarios se están enviando dos (2) estudios de consultores externos, en los que se profundiza sobre el comportamiento de los servicios móviles en Colombia y se demuestra de forma**

---

<sup>6</sup> El 2 de agosto de 2023 publicó la modificación a la Agenda Regulatoria CRC 2023-2024 para incluir este proyecto; el 18 de agosto publicó el documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” junto con documentos anexos; y el 8 de septiembre de 2023 publicó el documento de Formulación del Problema del proyecto regulatorio “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*”.



rigurosa que ese mercado relevante Servicios Móviles presente adecuadas condiciones de competencia:

- a) Estudio de las firmas eConcept y OnPoint “Análisis de las dinámicas del mercado y las condiciones de competencia actuales y prospectivas en los mercados relevantes minoristas de “Voz Saliente Móvil” y “Servicios Móviles” en Colombia”.
- b) Estudio de la firma Analysys Mason “Análisis de los mercados de servicios móviles en Colombia”.

## 2.1. El problema identificado por la CRC no existe

La CRC encuentra que el problema a ser analizado es que existe “Ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista “Servicios Móviles”, problema al cual asocia unas causas y consecuencias.



Documento de Formulación del Problema. Pág. 13.

Al respecto, **somos enfáticos en manifestar que ese supuesto problema no existe**, por cuanto el mercado relevante Servicios Móviles presente buenas condiciones de competencia efectiva, la cual se intensificará en el futuro.

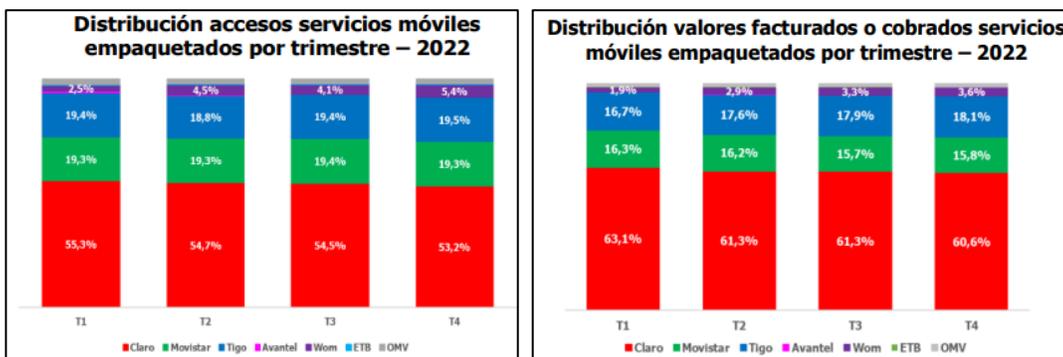
El mercado presenta una tendencia de pérdida de participación del líder y de desconcentración:

Es relevante aclarar que alrededor del mundo las distintas autoridades regulatorias y de protección de la competencia centran su análisis de condiciones de competencia de un mercado relevante de telecomunicaciones en la dinámica que presenta el mercado y en la capacidad de los distintos agentes de ejercer presión competitiva, en lugar de enfocarse en la revisión de las participaciones de mercado. Tan evidente es esta práctica generalizada que existen diversas jurisdicciones en las cuales el operador líder supera con creces el 50% de participación de mercado medida en ingresos (incluso algunos más del 60%) y aun así



no son declarados dominantes ni el regulador del respectivo país ha introducido en el mercado móvil minorista medidas regulatorias ex ante<sup>7</sup>.

A pesar de esto, queremos mostrar que en la prestación de los servicios móviles en Colombia se observa una clara tendencia decreciente de la participación de mercado del operador líder. Esto se puede observar al analizar gráficas incluidas por la CRC en el documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”, que muestran que en el mercado conjunto de voz y datos tan solo durante el año 2022 (al comparar el cuarto trimestre frente al primero) la participación de COMCEL se redujo tanto en usuarios (-2,1 pp) como en valores facturados o cobrados (-2,5pp), lo evidencia una muy clara tendencia a pérdida de participación del operador líder producto de la fuerte competencia.



Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. págs. 46-47.

Ahora, si se observa un periodo de tiempo más extenso, las cifras publicadas por la CRC evidencian que la tendencia no es únicamente del año 2022, sino que el líder viene perdiendo cuota de mercado desde hace años en varias de las variables a analizar, lo cual se agudizó desde el año 2020, a partir del cual el líder ha visto reducida su participación en 13,66pp en accesos del mercado conjunto de Servicios móviles y 11,3pp en cuanto a ingresos, pérdidas de participación muy relevantes que, por sí solas, le permitirían concluir al regulador (que continúa con el enfoque de centrar su análisis en las cuotas de mercado) que la dinámica de competencia es adecuada.

<sup>7</sup> Es el caso de Arabia Saudita, en el cual el líder tiene una participación de 64,4% de ingresos, pero no es declarado como dominante y tampoco se han impuesto medidas regulatorias en el eslabón minorista. Para mayor detalle, ver estudio anexo de la firma Analysys Mason.



**Tabla 5.1. Mayores participaciones registradas en el mercado "Servicios Móviles" y en los servicios de telefonía móvil e internet móvil entre 2017 a 2022**

Mercado / Servicio	Dimensión	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Mercado "Servicios Móviles"</b> *	Accesos	49,4%	65,9%	63,8%	66,8%	55,6%	53,2%
	Ingresos**	59,6%	68,6%	69,3%	71,9%	63,1%	60,6%
<b>Servicio de telefonía móvil</b>	Líneas	47,2%	45,8%	46,9%	48,8%	46,7%	46,5%
	Tráfico	60,9%	58,6%	60,3%	61,3%	59,4%	53,8%
	Ingresos	58,6%	56,7%	53,2%	53,8%	56,4%	53,7%
<b>Servicio de internet móvil</b>	Accesos	56,9%	53,7%	55,6%	55,6%	53,1%	52,2%
	Tráfico	50,0%	51,5%	46,6%	51,1%	42,9%	39,8%
	Ingresos	55,5%	54,7%	59,1%	62,0%	61,7%	60,2%

Fuente: CRC a partir de reportes PRST al Sistema Colombia TIC.

\* Las participaciones registradas para los años 2017 a 2020 corresponden a las estimadas dentro la Actuación Particular adelantada respecto del proveedor COMCEL S.A. (CLARO) que se decidió a través de la Resolución CRC 6146/21

\*\* Para 2021 y 2022 corresponde a la cifra de valores facturados de servicios empaquetados.

Documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles". Pág. 59.

Hacemos la salvedad de que las cifras publicadas por el regulador y recopiladas en análisis recientes, como el realizado en la Actuación Particular de dominante del mercado relevante Servicios Móviles, no son confiables, debido a que se presentan varias distorsiones que hacen que no reflejen la realidad del mercado (el cual es aún más competido de lo que las cifras parecen indicar), circunstancias todas plenamente conocidas por la CRC pero que no han sido resueltas ni aclaradas:

- i) Reporte erróneo del tráfico de internet móvil por demanda: por una parte, existe una discrepancia respecto del reporte de tráfico de internet móvil en el segmento por demanda, consistente en que, mientras COMCEL, conforme lo exige la regulación, excluye del reporte el tráfico por el cual los usuarios no realizan ningún pago y, a juzgar por las cifras reportadas los otros operadores no realizan esa exclusión (es decir, sí reportan ese tráfico sin costo para el usuario), lo cual reduce de forma artificial el tráfico de internet móvil de COMCEL y, en consecuencia, infla artificialmente el IPROM de este operador, haciendo lucir sus tarifas minoristas más elevadas frente a las de los demás competidores. Se trata entonces de una distorsión derivada de diferentes metodologías de reporte que impide que los valores sean comparables y por ende no deben ser usados para sustentar propuestas regulatorias como la que aquí se comenta;
- ii) No homogeneidad en la asignación de ingresos en las ofertas empaquetadas: No existe una homogeneidad en cuanto a la forma en que cada operador realiza la asignación de ingresos a cada servicio en ofertas empaquetadas, asignación que cada operador hace de forma discrecional y que no es conocida por la CRC<sup>8</sup>, por lo cual el regulador no tiene certeza de la participación verdadera de cada compañía medida en ingresos para ningún servicio<sup>9</sup>.

A manera de ejemplo, si por una oferta empaquetada de voz y datos móviles dos operadores reciben cada uno \$80.000, el usuario paga un único valor total muy probablemente sin que le sea relevante cuánto estaría pagando por cada servicio (en la percepción del consumidor, si bien es

<sup>8</sup> Conforme con respuesta de la CRC del 12 de diciembre de 2021 (radicado 2021528087) a un derecho de petición remitido por COMCEL el 16 de noviembre de 2021 (2021815010).

<sup>9</sup> Estas situaciones fueron explicadas de forma detallada en el derecho de petición remitido por COMCEL a la CRC el día 31 de mayo de 2022 (radicado 2022807775). Adicionalmente, dichas distorsiones son también abordadas en los estudios que se envían anexos elaborados por las firmas consultoras eConcept/OnPoint y Analysys Mason.



consciente de estar contratando y pagando más de un servicio al tiempo, está pagando en una sola bolsa, y no le será relevante la distribución entre uno u otro servicio), pero el operador distribuye ese dinero recibido en cada uno de los servicios, asignación que se realiza para varios efectos (para efectos contables, para realizar reportes de información ante la CRC y el MinTIC, y para desagregar los valores en la factura que se le envía al usuario). Entonces, si un operador le otorga un peso de 40% a voz móvil y 60% a datos móviles, en nuestro ejemplo estaría “recibiendo” \$32.000 por voz móvil y \$48.000 por datos móviles; si en otro caso, un segundo operador determina internamente otra distribución, de 30% a voz y 70% a datos, recibiría \$24.000 por voz y \$56.000 por datos. Esto significa que, a pesar de haber percibido exactamente el mismo ingreso por una oferta de voz y datos, el segundo operador aparecerá en los reportes como más grande que el primero en términos de ingresos de internet móvil, lo cual es un resultado totalmente falaz y ante lo cual la CRC debería procurar que todos los operadores utilizaran los mismos porcentajes de asignación para tener cifras verdaderamente fidedignas;

- iii) En la Actuación Particular de dominancia del mercado relevante Servicios Móviles (que culminó con la Resolución CRC 6146 de 2021), la CRC, al no contar con cifras directamente observables del mercado empaquetado, reconstruyó el mercado valiéndose de requerimientos particulares para obtener la cifra de usuarios de cada operador que consumían de forma conjunta voz móvil y datos móviles (ejercicio en el que se utilizó como factor relevante los teléfonos y su capacidad de consumir ambos servicios y de funcionar con uno o dos SIMs). Una vez creó esa cifra de cantidad de usuarios del mercado Servicios Móviles, para obtener las cifras de tráfico e ingresos la CRC hizo una extrapolación que consistió en que calculó el porcentaje de usuarios de cada operador que supuestamente harían parte del mercado conjunto de Servicios Móviles<sup>10</sup> y se aplicó ese porcentaje tanto a los ingresos totales del operador como al tráfico (por separado para voz móvil y para internet móvil)<sup>11</sup>. Este ejercicio carece de total rigurosidad y no puede ser utilizado por la CRC como sustento de un proyecto regulatorio como el que se comenta.

Así como ocurre con la participación de mercado, la concentración de mercado es también una variable que resulta ser obsoleta y no tiene mayor utilidad para la industria de telecomunicaciones, por cuanto podría dejar de lado los análisis que sí deberían ser relevantes y que más evidencian que existe una vigorosa dinámica de competencia. La poca conveniencia práctica de centrar el análisis en la observación de niveles de concentración medida en HHI, especialmente en la industria de telecomunicaciones, es que se trata de un sector de la economía que se caracteriza en tener pocos operadores (al menos pocos con un tamaño relevante de mercado), lo cual resulta natural a este sector por sus distintas particularidades y altos costos. Esto es explícitamente reconocido por la CRC en su documento, en el cual se indica con claridad que Colombia, con cuatro (4) OMR, resulta tener un número mayor de OMR que en otros países, dado que tanto en América Latina y el Caribe como en los países de la OCDE el promedio está entre 3 y 4 OMR<sup>12</sup>. Esto quiere decir que, si

<sup>10</sup> Punto en el cual la CRC obtuvo unos resultados insólitos y alejados de la realidad, mostrando que, por ejemplo, en el 1T-2022 el 96,9% de usuarios móviles de COMCEL hacían parte del mercado Servicios Móviles (es decir, consumían de forma conjunta voz móvil y servicios móviles), mientras que dicha proporción era de apenas 67,3% para TIGO y de 42,9% para MOVISTAR, lo cual contradice toda lógica en un mercado que, ya para ese momento, presentaba altísimos grados de empaquetamiento, como es evidente al evaluar los planes postpago y los paquetes prepago ofrecidos por los operadores.

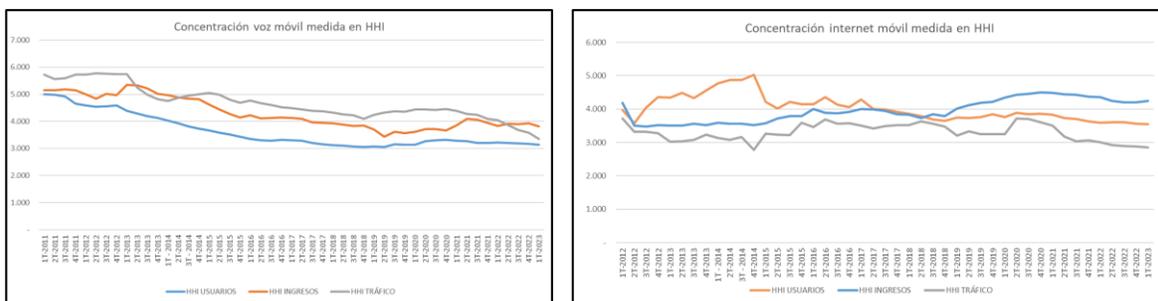
<sup>11</sup> Resolución CRC 6146 de 2021, pág. 239.

<sup>12</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 131.



suponemos un país con 4 OMR en donde todos tengan la misma participación (25%), el HHI será de 2.500<sup>13</sup>, que es el umbral por encima del cual el Departamento de Justicia de Estados Unidos considera que un mercado es “*altamente concentrado*”<sup>14</sup>. Esto demuestra de forma evidente que el HHI no resulta ser un parámetro útil para evaluar las condiciones de competencia de un mercado de telecomunicaciones, ya que la cantidad promedio de un mercado de telecomunicaciones siempre será considerado como altamente concentrado, clasificación rígida y estática (se basa en unos umbrales concretos) que en nada tiene que ver con la verdadera dinámica de los mercados y de la competencia.

Sin embargo, incluso si uno se quisiera centrar en analizar la concentración, al observar el comportamiento del HHI se puede ver que hay una clara tendencia hacia menores niveles de concentración, tendencia existente desde hace una década, dejando claro que la concentración del mercado resulta ser una variable dinámica que no tiene por qué generarle preocupaciones al regulador, no constituye un problema que deba ser resuelto con medidas regulatorias (el comportamiento errático del HHI internet móvil, cuyo valor en algunos periodos ha subido para el caso de los ingresos en momentos en que baja para usuarios y tráfico, es claramente una consecuencia de las distorsiones en las cifras, las cuales fueron explicadas a detalle previamente en este documento).



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Adicionalmente, las participaciones del líder del mercado, así como la concentración del mismo, en realidad son mucho menores, debido a que los operadores de telecomunicaciones se enfrentan a la fuerte competencia de agentes que no son considerados en la caracterización del mercado, que no están sujetos a las mismas cargas regulatorias, y que distribuyen sus servicios a través de las redes que los operadores construyen y mantienen: se trata de los proveedores de servicios OTT, los cuales han transformado por completo las dinámicas de los servicios de comunicaciones pero, a pesar de esto, el regulador colombiano sigue sin evaluarlos de forma consistente y continúa sin tenerlos en cuenta a la hora de realizar las caracterizaciones de mercado, por lo que la desconcentración es en realidad mucho más pronunciada.

#### Se ha incrementado sustancialmente el bienestar de los consumidores:

Tal vez el factor que mejor refleja las condiciones de competencia de un mercado es el bienestar de los consumidores, ya que es la manera de comprender qué tanto las fuerzas del mercado, sin necesidad de

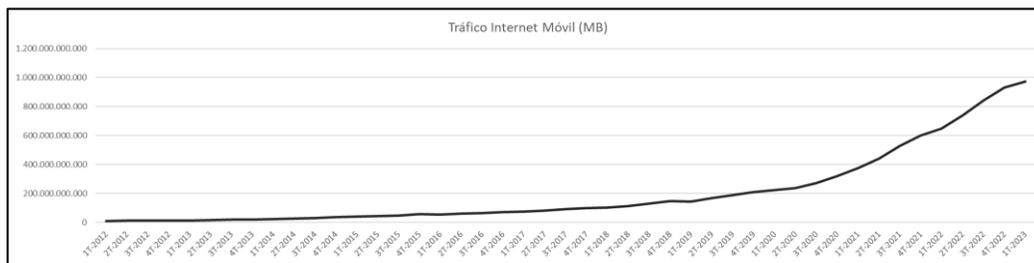
<sup>13</sup> El cuadrado de 25% es 0,0625, lo que multiplicado por 4 (sumar los cuadrados de los 4 OMR) y multiplicando por 10.000 da como resultado un HHI de 2.500.

<sup>14</sup> <https://www.justice.gov/atr/herfindahl-hirschman-index>



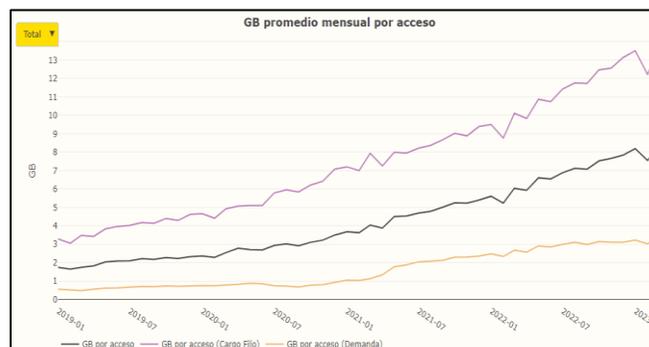
intervención minorista, son capaces de lograr que los usuarios estén cada vez en una mejor situación, razón por la cual este debería ser el foco de los análisis del regulador.

En Colombia, el internet móvil, que es ahora el servicio en el cual se centran los esfuerzos de los operadores y que constituye la variable fundamental de competencia para obtener la preferencia de los usuarios (en parte por la sustitución del servicio de voz móvil por el de internet móvil y la comunicación mediante servicios OTT), ha visto incrementado su tráfico de forma dramática en los últimos años. Tan relevante es ese incremento al punto que el tráfico se ha multiplicado por 4,4 en tan solo 3 años (comparando el 1T-2023 vs 1T-2020), y se ha cursado más tráfico en los últimos 6 trimestres que en los anteriores 39.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Ese fuerte incremento del tráfico de datos móviles se debe en parte a un aumento de los abonados, pero principalmente se debe a un fuerte aumento del tráfico promedio por acceso, al punto que el consumo por abonado (GB/Mes) se incrementó en más del 100% en tan solo 2 años y se multiplicó por 4,8 en 4 años.



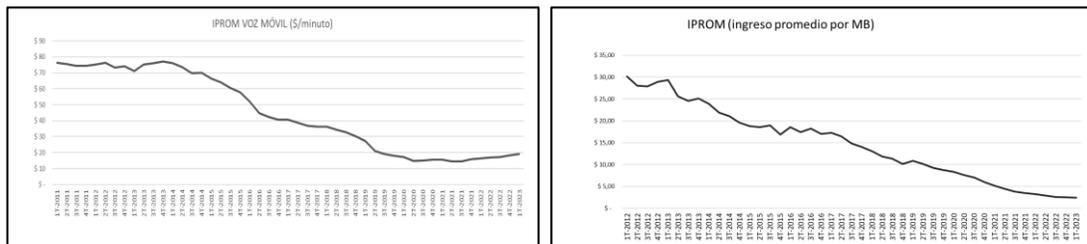
Data Flash 2023-015 – Internet Móvil.

Por lo tanto, los consumidores colombianos cada vez utilizan más internet móvil para realizar una gran variedad de actividades de comunicación, entretenimiento, acceso a información, uso de servicios bancarios y todo los otros servicios que se posibilitan desde un equipo terminal gracias a la disponibilidad de los datos móviles.

En cualquier otro sector de la economía, sería esperable encontrar que un aumento sustancial en el consumo de un producto o servicio se hiciera a costa de un mayor pago por parte de los consumidores (por lo menos un mayor pago total, así se pagara algo menos por cada unidad). Sin embargo, de forma notable, la competencia ha hecho que esto no ocurra en el mercado de Servicios Móviles en Colombia. Por una parte, los usuarios cada vez pagan menos por cada unidad consumida, lo que significa que las tarifas minoristas son cada vez menores.

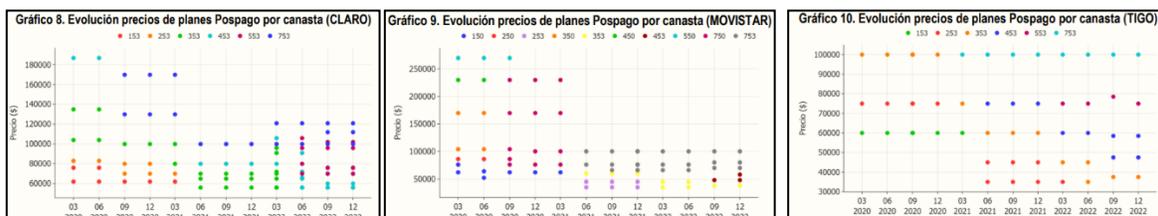


Usando como variable proxy el ingreso promedio por unidad de consumo (IPROM), es evidente la fuerte tendencia decreciente de los precios minoristas tanto en voz móvil<sup>15</sup> como en internet móvil, servicio en el cual el precio (\$/MB) se ha reducido un 70,5% en 3 años.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Esto es una consecuencia notable de la fuerte presión competitiva, que se observa también al revisar las ofertas publicadas por los distintos operadores. A diferencia de hace apenas 2 años, hoy en día ya no existen planes pospago de más de \$100.000, y la competencia ha hecho que al mismo tiempo todos los operadores hayan reducido el precio de sus ofertas y aumentado de forma sustancial los beneficios de los planes, tanto en cantidad de GB incluidas como en valores agregados como aplicaciones sin límite de consumo o afiliaciones a servicios de streaming OTT incluidas. Un momento paradigmático de la presión competitiva fue el segundo trimestre de 2021, momento en el cual se da el lanzamiento de la oferta comercial de WOM con una estrategia de bajos precios, seguida inmediatamente de una reducción de precios y aumento de GB de los principales operadores (incluido COMCEL), lo que significó una reconfiguración total y abrupta de la competencia en el mercado, al punto que ya se empieza a generalizar la presencia de ofertas pospago con datos ilimitados, lo cual incluso existe en el segmento prepago, que también ha experimentado un aumento notable de las GB en los paquetes.



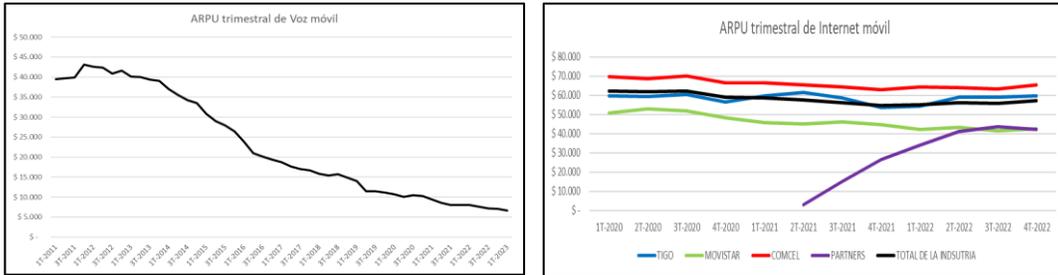
Data Flash 2023-017 – Tarifas de Servicios Móviles.

Además, la reducción de la tarifa minorista es tan fuerte que incluso neutraliza al incremento exponencial del tráfico por usuario, lo que significa que, en total, cada usuario paga ahora menos que antes. Ese comportamiento es más notable y lleva más tiempo dándose en voz móvil, servicio que se ha comoditizado por completo dado que hoy en día prácticamente la totalidad del as ofertas prepago y pospago contienen minutos ilimitados, lo que ha llevado a que el ARPU de voz móvil sea apenas una tercera parte de lo que era en 2017. Sin embargo, la reducción del ARPU también se observa en datos (como se ve en la gráfica siguiente de la

<sup>15</sup> En voz móvil, si bien en la gráfica se puede observar un leve repunte del IPROM (\$/minutos), este se debe simplemente a que el tráfico ha bajado de forma muy pronunciada, y no a que las personas paguen ahora más, pues en realidad hace años la regla del mercado son los minutos ilimitados, lo que implica una tarifa unitaria que tiene a cero.



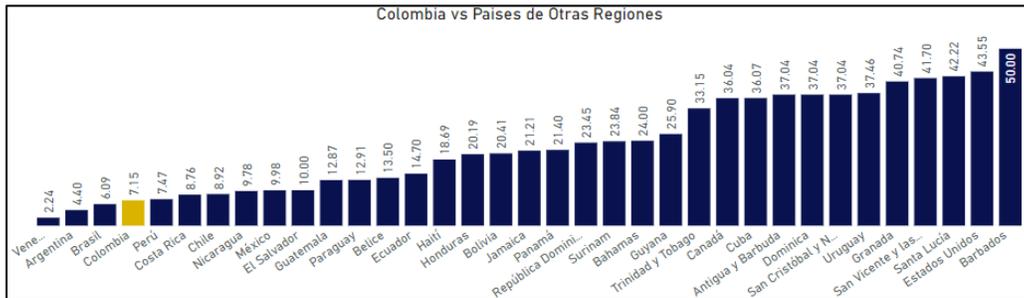
derecha, únicamente ha subido para el operador WOM, caso especial al ser entrante en el mercado), en donde se evidencia una convergencia de entre los distintos operadores.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

El notable aumento del tráfico por usuario y la reducción tanto del ingreso promedio por unidad de consumo como del ingreso por acceso hacen que el usuario pague menos por consumir mucho más, lo que demuestra de forma certera que los consumidores servicios móviles en Colombia están en una situación mucho mejor que antes al haber visto incrementado su bienestar producto de la fuerte competencia en el mercado, competencia que lleva a que todos los agentes se esfuercen en ofrecer más producto (GB) y con ofertas de mayor variedad a un precio cada vez menor.

Pero no solo los usuarios en Colombia están mejor que antes, sino que están en una mejor situación que en otros países. Por ejemplo, al comparar la canasta de voz y datos de alto consumo, que resulta ser la canasta más pertinente para el presente análisis, al versar estos comentarios sobre el mercado Servicios Móviles, que contiene la oferta conjunta de voz y datos, se observa que, en el año 2022, Colombia ocupó el cuatro puesto entre todos los países de América (fue el cuatro país con los menores precios medidos en USD, mismo puesto que había ocupado en 2021). Esto implica que los consumidores colombianos gozan de mejores precios de servicios móviles que en la gran mayoría de países del continente, o, alternativamente, que en otros países los usuarios paguen mucho más por el mismo servicio que en Colombia, sin que por esa razón los reguladores de esas otras jurisdicciones busquen intervenir el mercado.



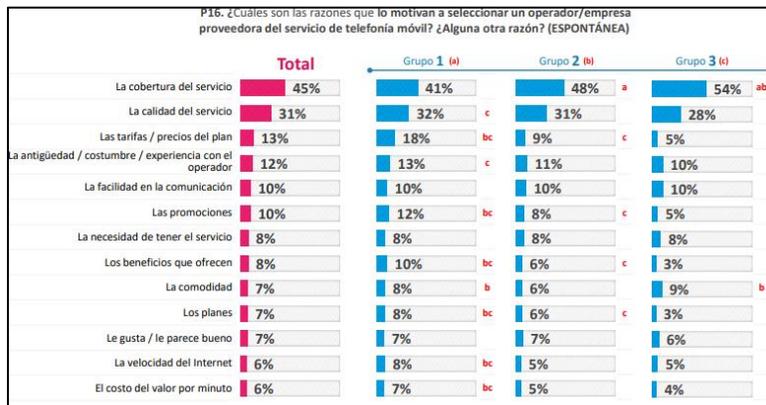
CRC. Comparador de Canastas de Precios TIC.



La competencia entre los operadores se da en diversas dimensiones y es muy heterogénea por zona geográfica y tipo de grupo poblacional:

A pesar de la fuerte reducción de las tarifas minoristas producto de la competencia, esto no significa que el precio sea la única variable en la cual compiten los operadores. Por el contrario, en el mercado de Servicios Móviles en Colombia la competencia se da en múltiples dimensiones: precio, cobertura, calidad y variedad en la oferta (características de los planes pospago y paquetes prepago). Esta es una característica fundamental del sector móvil que la CRC debería evaluar con profundidad.

Esto se evidencia en el día a día del mercado, en el cual los operadores publican ofertas con precios cada vez más agresivos y con variedad de valores agregados (aplicaciones sin consumo de datos, servicios de streaming incluidos, posibilidad de compartir datos, etc), y se puede ver de forma clara en los resultados del estudio del Centro Nacional de Consultoría (CNC) que usó la CRC como insumo para estructura el documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” muestra cifras que evidencian que hay diversos factores que inciden en la decisión de un usuario al seleccionar un operador por encima de otros, siendo el factor más relevante la cobertura del servicio (45%), seguido a mucha distancia por la calidad (31%) y, más atrás todavía, las tarifas (13%), seguida de otras variables<sup>16</sup>.



Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 126.

La CRC indica que la cobertura, como factor de elección de operador por parte de los usuarios aumentó 13 puntos porcentuales con respecto a la medición realizada en 2016 (cuando fue del 32%)<sup>17</sup> y, como se puede ver en la figura anterior, los municipios del Grupo 3 (los de menor desempeño y menor desarrollo en condiciones socioeconómicas) son los que más valoran la cobertura, la cual es proporcionada en mayor medida por COMCEL. Además, es notable observar que la tarifa, que es apenas la tercera razón por la que los usuarios eligen su operador, es mucho menos valorada por los usuarios de COMCEL (9%), en comparación con los de MOVISTAR (18%), TIGO (16%), VIRGIN (23%) y WOM (28%), lo que demuestra que, si bien todos los

<sup>16</sup> Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Págs. 125-128.

<sup>17</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 26.



operadores compiten en todas las variables, cada uno define de forma autónoma y legítima qué estrategia seguir y en qué atributos enfocarse.

Figura Significativa del 95% de confianza

P16. ¿Cuáles son las razones que lo motivan a seleccionar un operador/empresa proveedora del servicio de telefonía móvil? ¿Alguna otra razón? (ESPONTÁNEA)

	Total	Claro <sup>(a)</sup>	movistar <sup>(b)</sup>	tigo <sup>(c)</sup>	Virgin <sup>(d)</sup>	Cellular <sup>(e)</sup>	EtB <sup>(h)</sup>	WOM <sup>(i)</sup>
La cobertura del servicio	45%	47%	45%	44%	45%	39%	30%	48%
La calidad del servicio	31%	30%	31%	33%	29%	32%	19%	42% <sup>abcd</sup>
Las tarifas / precios del plan	13%	9%	18% <sup>a</sup>	16% <sup>a</sup>	23% <sup>ac</sup>	34% <sup>abc</sup>	36%	28% <sup>abc</sup>
La antigüedad / costumbre / experiencia con el operador	12%	15% <sup>bcdeji</sup>	10% <sup>di</sup>	9% <sup>di</sup>	4%	2%	13%	2%
La facilidad en la comunicación	10%	11% <sup>c</sup>	9%	8%	9%	11%	-	12% <sup>c</sup>
Las promociones	10%	8%	11% <sup>a</sup>	13% <sup>a</sup>	21% <sup>abcdi</sup>	26% <sup>abcdi</sup>	8%	13% <sup>a</sup>
La necesidad de tener el servicio	8%	9% <sup>c</sup>	8%	6%	6%	12%	1%	7%
Los beneficios que ofrecen	8%	6%	9% <sup>a</sup>	7%	15% <sup>abc</sup>	11%	9%	14% <sup>abc</sup>
La comodidad	7%	7%	7%	7%	6%	7%	8%	8%
Los planes	7%	5%	10% <sup>ac</sup>	6%	16% <sup>abc</sup>	17% <sup>ac</sup>	20%	10% <sup>a</sup>
Le gusta / le parece bueno	7%	7%	7%	5%	7%	10%	4%	5%
La velocidad del Internet	6%	6%	7%	9% <sup>cd</sup>	4%	13% <sup>cd</sup>	-	10% <sup>cd</sup>
El costo del valor por minuto	6%	4%	7% <sup>a</sup>	6% <sup>a</sup>	11% <sup>abc</sup>	16% <sup>abc</sup>	6%	11% <sup>abc</sup>
Base (Real): Total entrevistados	5.004	3.074	966	810	255	50	38	358
Base (Exp. miles)	34.010	20.374	6.299	5.929	1.867	302*	232**	1.993

Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 125.

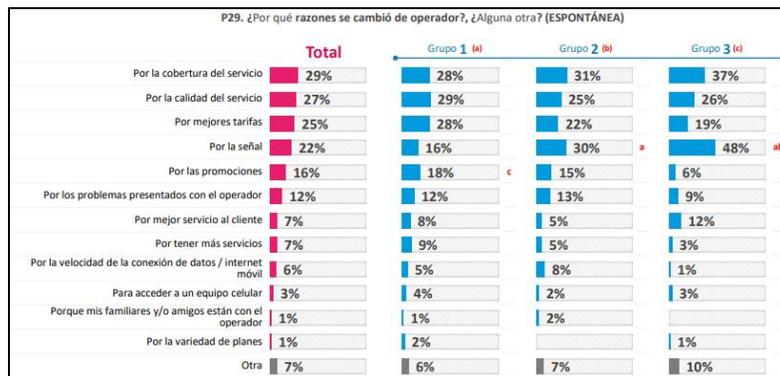
Adicionalmente, las preferencias a la hora de elegir operador cambian también en función del rango de edad, del género de la persona y del estrato socioeconómico. Por ejemplo, el rango de edad que más valoran la cobertura es el de 25 a 34 años y el estrato que más valora la calidad es el 2, siendo esta variable más relevante para los usuarios de 18 a 24 años. Esto muestra que la dinámica de competencia es muy heterogénea y cada operador compete de forma distinta según el nicho de mercado y el perfil de usuario al que quiere atacar, análisis que ha brillado por su ausencia en los estudios que ha publicado la CRC.

P16. ¿Cuáles son las razones que lo motivan a seleccionar un operador/empresa proveedora del servicio de telefonía móvil? ¿Alguna otra razón? (ESPONTÁNEA)

%	Total	Grupo			Rango de edad						Sexo		Estrato				
		1 (a)	2 (b)	3 (c)	18 a 24 (d)	25 a 34 (e)	35 a 44 (f)	45 a 54 (g)	55 a 64 (h)	65 o más (i)	Masculino (j)	Femenino (k)	1 (l)	2 (m)	3 (n)	4 (o)	5-6 (p)
	5.004	2.201	1.769	794	521	1.182	1.051	916	787	947	2.331	2.673	1.950	1.778	926	233	127
	34.010	17.469	14.211	2.330	4.024	8.912	6.901	5.307	4.402	3.844	15.977	18.033	12.346	11.287	6.805	2.237	1.184*
La cobertura del servicio	45	41	48 <sup>a</sup>	54 <sup>ab</sup>	44 <sup>bc</sup>	51 <sup>cd</sup>	48 <sup>bc</sup>	48 <sup>bc</sup>	38 <sup>i</sup>	31	48 <sup>bc</sup>	42	47 <sup>a</sup>	47 <sup>a</sup>	40	40	43
La calidad del servicio	31	32 <sup>c</sup>	31	28	34 <sup>g</sup>	31	32	29	31	28	33 <sup>bc</sup>	29	31	33 <sup>a</sup>	29	32	34
Las tarifas / precios del plan	13	18 <sup>bc</sup>	9 <sup>c</sup>	5	16 <sup>bc</sup>	16 <sup>bc</sup>	14 <sup>bc</sup>	13 <sup>bc</sup>	8	9	15 <sup>bc</sup>	12	8	13 <sup>i</sup>	18 <sup>lm</sup>	26 <sup>mn</sup>	16 <sup>i</sup>
La antigüedad / costumbre / experiencia con el operador	12	13 <sup>c</sup>	11	10	6	10 <sup>de</sup>	13 <sup>de</sup>	11 <sup>d</sup>	18 <sup>defg</sup>	17 <sup>defg</sup>	12	12	11	13	11	14	13
La facilidad en la comunicación	10	10	10	10	6	7	10 <sup>de</sup>	11 <sup>de</sup>	16 <sup>defg</sup>	10 <sup>de</sup>	8	11 <sup>j</sup>	11 <sup>mn</sup>	9	8	11	14
Las promociones	10	12 <sup>bc</sup>	8 <sup>c</sup>	5	13 <sup>bc</sup>	11 <sup>bc</sup>	10 <sup>bc</sup>	10 <sup>bc</sup>	7	6	11	9	8	11 <sup>lp</sup>	11 <sup>lp</sup>	14 <sup>lp</sup>	5
La necesidad de tener el servicio	8	8	8	8	6	6	8 <sup>e</sup>	9 <sup>e</sup>	12 <sup>defg</sup>	8	8	8	9 <sup>no</sup>	7	8	7	7
Los beneficios que ofrecen	8	10 <sup>bc</sup>	6 <sup>c</sup>	3	8 <sup>bc</sup>	9 <sup>bc</sup>	7 <sup>bc</sup>	8 <sup>bc</sup>	5	8 <sup>bc</sup>	8 <sup>bc</sup>	7	6	8 <sup>i</sup>	9 <sup>i</sup>	13 <sup>mp</sup>	5
La comodidad	7	8 <sup>b</sup>	6	9 <sup>b</sup>	7	8	7	6	7	8	6	8 <sup>j</sup>	7	8	8	8	8
Los planes	7	8 <sup>bc</sup>	6 <sup>c</sup>	3	9 <sup>bc</sup>	8 <sup>bc</sup>	8 <sup>bc</sup>	7 <sup>bc</sup>	4	5	8 <sup>bc</sup>	6	5	7 <sup>i</sup>	8 <sup>i</sup>	13 <sup>mp</sup>	3
Le gusta / le parece bueno	7	7	7	6	7	6	6	7	8 <sup>a</sup>	9 <sup>a</sup>	7	7	6	8	6	7	8
La velocidad del Internet	6	8 <sup>bc</sup>	5	5	12 <sup>defg</sup>	8 <sup>gh</sup>	8 <sup>gh</sup>	3	3	2	7 <sup>bc</sup>	6	5	6 <sup>i</sup>	7 <sup>i</sup>	13 <sup>mpq</sup>	4
El costo del valor por minuto	6	7 <sup>bc</sup>	5	4	6	6	7 <sup>bc</sup>	5	5	6	7 <sup>bc</sup>	5	4	7 <sup>i</sup>	7 <sup>i</sup>	7 <sup>i</sup>	5
Mis amigos y/o familiares están con el operador	5	6	5	5	7 <sup>ef</sup>	4	4	4	7 <sup>efg</sup>	8 <sup>efg</sup>	4	6 <sup>j</sup>	5	5	5	6	7
La confiabilidad	5	5	4	4	4	5 <sup>i</sup>	4	5 <sup>i</sup>	3	4	5	4	5	4	5	5	5
La atención al cliente	4	5 <sup>b</sup>	3	4	4	4 <sup>i</sup>	5 <sup>i</sup>	3	5 <sup>i</sup>	2	4	4	3	5 <sup>i</sup>	4	7 <sup>i</sup>	4

Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 127.

Como era de esperarse, la cobertura y la calidad también son la principal razón para cambiarse de operador, seguido de las tarifas. Es importante notar también que la **señal** es una razón adicional por la que los encuestados respondieron que se cambian de operador, y es especialmente relevante en los municipios del Grupo 2 y Grupo 3.



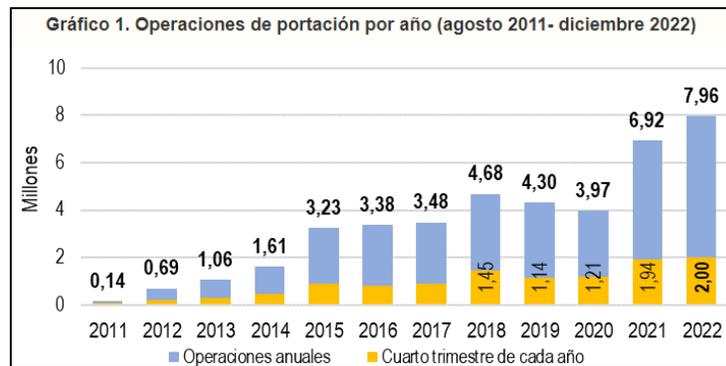
Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 136.

Todas estas cifras obtenidas del estudio del CNC demuestran que para los usuarios resulta de menor importancia la tarifa, la variedad de planes y las promociones en comparación con la cobertura, la calidad y la señal, variables que sumadas corresponden a los factores de mayor peso a la hora de elegir operador y de cambiarse, y que cada grupo de usuarios valora de forma diferente el servicio, mostrando una dinámica compleja y cambiante, lo cual la CRC no analizó. No sobra resaltar que en materia de cobertura la CRC ha expedido copiosa regulación que elimina la ventaja derivada de contar con mayor cobertura (obligación de ofrecer RAN sin limitación alguna) y que es el operador solicitante quien decide en qué lugares y por cuánto tiempo desea disfrutar de esta instalación esencial, reconociendo las tarifas reguladas fijadas por la autoridad.

#### La movilidad de usuarios presenta una fuerte dinámica:

Los operadores de servicios móviles en Colombia experimentan en sus cifras una gran cantidad de altas y bajas cada mes, producto de la fuerte competencia que enfrentan de sus rivales. Así, respecto de los usuarios que pasan con su mismo número de un operador a otro en virtud de la portabilidad numérica móvil (la cual inició en el año 2011), el número de portaciones se ha incrementado notablemente en los últimos años, al punto que en 2022 (cuando hubo 7,96 millones de portaciones) se incrementó un 70% con respecto a 2018 (se comparan esos años para dejar de lado el efecto de la pandemia del COVID-19). Esto implica que, teniendo en cuenta que en finales de 2022 había en Colombia 80,1 millones de líneas móviles, las portaciones correspondieron al 10% de las líneas presentes en el mercado, proporción que se encuentra alineada con las de otros países<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> En el estudio anexo de la firma consultora Analysys Mason se profundiza al respecto, y se demuestra que las portaciones en Colombia, como porcentaje del total de usuarios, está alineada con promedios internacionales.



Data Flash 2023-001 – Portabilidad Numérica Móvil.

Esto se suma al hecho de que, de conformidad con el estudio del CNC, los usuarios que permanecen en su operador lo hacen no porque haya dificultades para pasarse a otro operador, ya que apenas un 2% de encuestados consideró que “el trámite es muy demorado”, sino que permanecen principalmente por satisfacción con su operador actual (53%), gozar de buena señal (19%) y tener mejor cobertura (18%). Esto significa que cambiar de operador es percibido como bastante sencillo por los usuarios, y el hecho de que no todos los usuarios lo hagan simplemente refuerza el hecho de que la competencia se da en varias dimensiones y que existen diversos factores por los cuales un consumidor decide quedarse con su operador actual, factores en los cuales también existe una fuerte dinámica de competencia.

P30. ¿Por qué no se ha cambiado de operador?, ¿Alguna otra? (ESPONTÁNEA) Atención: Base muy pequeña de análisis

	Total	Claro <sup>(a)</sup>	movistar <sup>(b)</sup>	tigo <sup>(c)</sup>	vega <sup>(d)</sup>	movi <sup>(e)</sup>	neto <sup>(f)</sup>	etb <sup>(h)</sup>	wom <sup>(i)</sup>
Me encuentro satisfecho	53%	49%	57%*	61%*	66%*b	61%	54%	72%*bc	
La buena señal	19%	20%*bc	16%	15%	19%	10%	7%	15%	
Tiene la mejor cobertura	18%	20%*d	17%*l	16%	17%	11%	2%	9%	
No me llama la atención / no veo la necesidad	16%	17%*bc	13%	14%	12%	14%	8%	15%	
La antigüedad / experiencia con el operador	14%	17%*bcd	11%	11%	8%	13%	2%	8%	
Tiene la mejor calidad del servicio	11%	10%	9%	12%	16%*ab	10%	7%	11%	
Tiene las mejores tarifas	7%	4%	11%*c	7%*	16%*c	23%*abc	17%	16%*c	
La buena atención al cliente	4%	3%	5%*	6%*	5%	8%	13%	10%*ab	
No hay buenas ofertas / promociones	4%	3%	5%*	4%	4%	6%	8%	4%	
El trámite es muy demorado	2%	2%	3%	2%	2%	-	4%	2%	
Mis amigos y/o familiares están en este operador	2%	2%	1%	3%*b	2%	3%	2%	-	
Falta de dinero	2%	2%*b	1%	1%	2%	2%	-	1%	
No sabe	2%	2%	1%	2%	2%	3%*l	-	-	

Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 138.

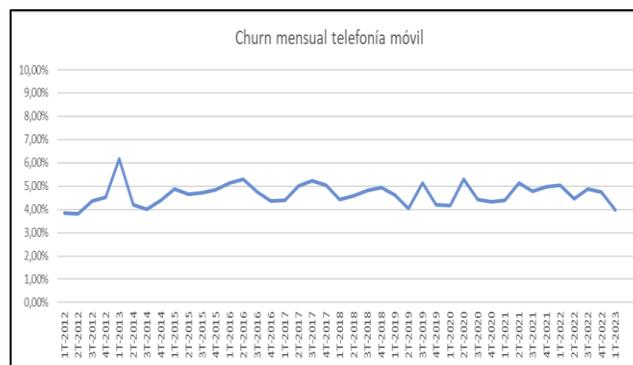
Lo anterior significa que lo importante no es solo el número de portaciones (las cuales se han amentado de forma sustancial) sino primordialmente la posibilidad que los usuarios tienen en la práctica de cambiarse de operador de forma inmediata, siendo este derecho el elemento dinamizador clave de la competencia, dado que la sola posibilidad de cambiarse de operador de forma ágil constituye un elemento que obliga a todos los operadores a trabajar constantemente por mantener satisfechos a sus usuarios (en las distintas variables en las que compiten, dependiendo del nicho del que haga parte el usuario y de la estrategia que siga cada operador) so pena de perder cientos de miles de clientes en poco tiempo.

El regulador no puede pretender que todos o la mayoría de los usuarios se cambien de operador cada mes



para determinar y reconocer que sí existen buenas condiciones de competencia, sino que lo que debe buscar, y lo ha logrado mediante la regulación, es que los usuarios estén en plena capacidad de ejercer ese derecho, e incluso en el documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” la CRC reconoce que la reciente expedición de la Resolución CRC 7151 de 2023 será un factor que dinamice aún más la movilidad de los usuarios<sup>19</sup>.

Adicionalmente, es importante evaluar el churn o tasa de desafiliación, el cual para los servicios móviles tiene un valor mensual de aproximadamente 5%, lo que equivale a una tasa anual del 60% y significa que, potencialmente, un operador podría perder más de la mitad de sus usuarios en cuestión de un año, a menos que compita firmemente por no perder usuarios y por atraer más clientes.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

La variación en términos de participación de mercado en el período analizado indica entonces que todos los operadores compiten activamente en el mercado y que ninguno de los concurrentes puede actuar con independencia de los demás competidores dado que, de hacerlo, sufriría importantes bajas en su participación.

Las barreras de entrada se han eliminado por parte de la regulación, haciendo que las barreras teóricas no sean disuasorias:

El sector de telecomunicaciones tiene características propias que hace que, inevitablemente, en los servicios móviles exista un número reducido de proveedores, situación que no es en sí misma problemática ni amerita intervenir el mercado para forzar alguna estructura de mercado distinta y que, de hecho, es plenamente conocida por la CRC, que ha manifestado que “*El fenómeno de las economías de escala es observable en muchas industrias, desde la automotriz hasta la producción de software, y en telecomunicaciones, estas economías crean un incentivo para que existan pocos proveedores en el mercado*”<sup>20</sup> (NFT).

Además, el regulador ha indicado que “*a través de los acuerdos de RAN y la operación móvil virtual, estas barreras se pueden reducir, según las condiciones y precios establecidos por el OMR anfitrión (y la regulación)*”<sup>21</sup>, con lo cual es claro que la actividad reguladora de la CRC ha mitigado las barreras presentes.

<sup>19</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 67.

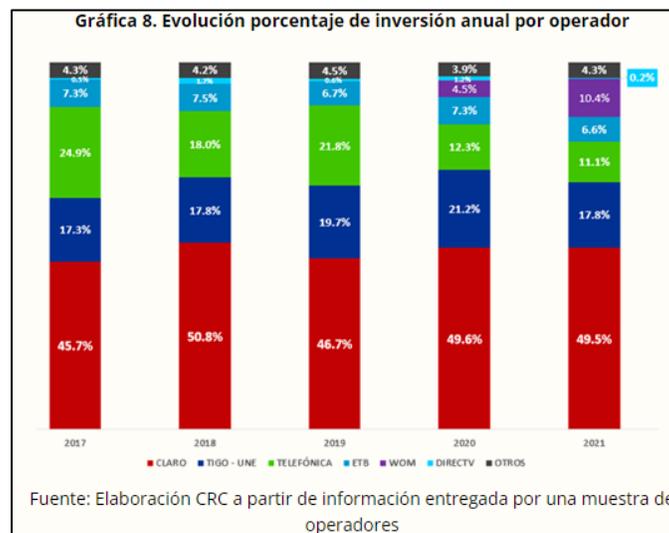
<sup>20</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 70.

<sup>21</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 71.



Esto se suma a que otras regulaciones que han reducido barreras en el mercado: cambio del régimen de concesión por el de habilitación general, eliminación de cláusulas de permanencia mínima en los servicios móviles, prohibición de boqueo de terminales y de configuración hacia bandas de espectro específicas.

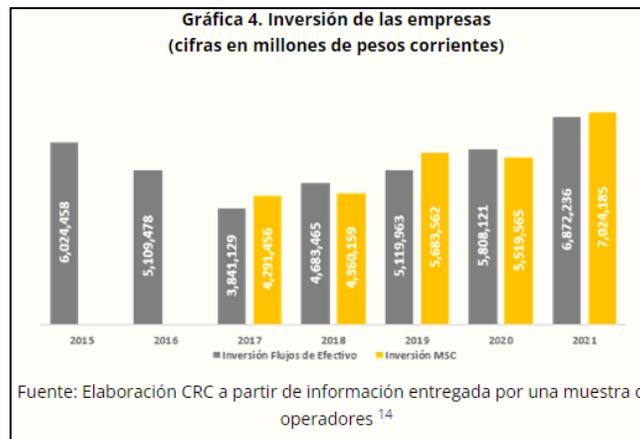
Una de las barreras teóricas que se suele mencionar para las telecomunicaciones son las economías de escala y alcance. En primer lugar, el tamaño absoluto y relativo de cada operador se debe a sus propias decisiones de negocio, principalmente a la inversión que han realizado, razón por la cual COMCEL ha logrado ser el líder del mercado (representa alrededor del 50% de las inversiones del sector) mientras que otros han reducido su participación en las inversiones, especialmente MOVISTAR, que pasó de representar el 25% de la inversión en 2017 a apenas 11% en 2021. No sorprende entonces que este operador sea insistente y vocal en solicitar la intervención del mercado y la fijación de privilegios asimétricos para compensar lo que no está logrando debido a la merma sustancial de sus inversiones.



Fuente: Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Data Flash 2022-027. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

El comportamiento de las inversiones de MOVISTAR en Colombia, lejos de una casualidad, corresponde a una decisión de su accionista mayoritario, TELEFÓNICA, que en el año 2019 manifestó públicamente que va a priorizar sus esfuerzos en cuatro (4) mercados (España, Brasil, Alemania y Reino Unido), al considerarlos mercados clave<sup>22</sup>. La decisión de un operador de reducir sus inversiones no debe preocupar al regulador, ya que la dinámica de mercado hará que, con los incentivos adecuados, la inversión que no realice un operador la realizarán otros. En efecto, a pesar de la reducción de inversiones de MOVISTAR, el total de inversiones del sector ha continuado en crecimiento si bien, como se mostrará en la parte final de este documento, sigue habiendo un problema de falta de inversión en el sector de telecomunicaciones en Colombia.

<sup>22</sup> <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/prensa/telefonica-aprueba-un-plan-con-cinco-decisiones-clave-que-marcaran-la-nueva-epoca-de-la-compania/>



Fuente: Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Data Flash 2022-027. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

No basta con que simplemente existan barreras de entrada teóricas para considerar que hay problemas de competencia, sino que una conclusión en ese sentido debería primero demostrar fehacientemente que esas barreras en efecto previenen o dificultan de forma notable la competencia en el mercado y en últimas afectan el bienestar del consumidor, situación que no se compadece con la información existente sobre el desempeño del mercado. Este no es el caso del mercado colombiano, lo cual se puede observar con el caso de WOM: en primer lugar, ese operador decidió participar en la subasta de espectro del año 2019, lo que demuestra que el mercado es atractivo para ingresar e invertir y los agentes consideran viable entrar al mercado. Tras lanzar su oferta comercial en abril de 2021, con corte al 1T-2023 ya había alcanzado cuotas de mercado muy relevantes, con un 5% de usuarios de internet móvil (7,7% en el segmento postpago) y un 4% de ingresos de internet móvil (5% en postpago). Es fácil concluir entonces que la realidad del mercado y el avance de WOM contradicen de forma contundente la opinión de la CRC según la cual hay barreras de entrada al mercado, por cuanto las mismas, si llegasen a existir, que no es el caso, no son ni han sido eficaces y no sirven como elemento disuasor para que un operador nuevo dispuesto a invertir se consolide.

Esto se suma a que, como es de público conocimiento, nueve (9) empresas manifestaron interés en participar en el proceso de subasta de espectro que se desarrolla actualmente<sup>23</sup>, mostrando una vez más que el sector empresarial no considera que existan las supuestas barreras que la CRC describe, al ser dichas barreras insuficientes para evitar que participen en el mercado, lo que de demuestra además con el reciente ingreso a Colombia de una compañía de capital árabe a través de la adquisición del operador VIRGIN<sup>24</sup>, incursión que únicamente realiza un inversionista cuando ve un mercado dinámico y con posibilidades de competir.

<sup>23</sup> <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/273768:9-interesados-en-obtener-permisos-para-uso-del-espectro-en-Colombia>

<sup>24</sup> <https://www.larepublica.co/empresas/los-arabes-entran-al-negocio-de-la-telefonía-tras-adquirir-virgin-mobile-latinoamerica-3685593>



Las diferencias en rentabilidades responden a factores externos y a decisiones de negocio de cada operador: Más allá de que la fuerte competencia ha ejercido presión sobre todos los operadores, la rentabilidad de los operadores no puede constituir un factor de decisión del regulador, dado que la regulación debe proteger y velar por el funcionamiento del mercado como un todo para lograr mejoras en el bienestar del consumidor (mejoras que en efecto se han logrado en Colombia), en lugar de proteger a uno y otro operador específico ni preocuparse por sus rentabilidades, las cuales son producto de factores e internos, entre los que están la tasa de cambio, la inflación, el costo del espectro y decisiones propias de cada operador y de sus casas matrices, situación que en ningún momento debe ser resuelta por la CRC.

Por ejemplo, los márgenes de WOM de forma evidente obedecen a la estrategia de bajos precios para captar mercado a toda costa (incluso asumiendo pérdidas) que ha tenido ese operador desde su ingreso al mercado (estrategia que le ha servido para adquirir una importante cuota de mercado, como ya se mostró), la cual obligó al resto de operadores, incluido a COMCEL, a reaccionar y bajar igualmente sus precios al público. De forma respetable, WOM ha elegido reducir sus precios, presumiblemente por debajo de los costos, según sugieren los indicadores de rentabilidad, producto de decisiones autónomas del operador y sus inversionistas, circunstancia que en ningún caso es producto de problemas de competencia en el mercado y tampoco es responsabilidad del operador líder.

Otro ejemplo interesante es el de TIGO, operador cuya situación financiera ha salido a la luz pública en días recientes, al punto de hablarse de una posible reorganización empresarial. Al respecto, hay voces en el sector que consideran que esa situación particular se debe a errores del operador, específicamente en la subasta de 2019. Por una parte, TIGO decidió adquirir 40 MHz en la banda de 700 MHz, una cantidad de espectro que podría considerarse muy alta teniendo en cuenta la cantidad de usuarios de dicho operador y las necesidades de espectro correspondientes, junto con las altas exigencias en las obligaciones de hacer<sup>25</sup>.

Estas circunstancias no tienen relación alguna con la situación de competencia en el mercado. De hecho, el CEO de Millicom (uno de los accionistas de TIGO), al ser consultado sobre la situación actual de la compañía, manifestó que esta se debe a varios fenómenos, entre los que están la pandemia y las altas inversiones que requiere el sector, y declaró de forma clara que la competencia en Colombia es muy fuerte: “La compañía ha venido sumando clientes, a lo cual se suma particularmente **un sector que es hiper competitivo**, una estructura del sector en la cual hay un operador grande y operadores muy pequeños y **una agresiva competencia desplegada por un nuevo operador entrante**” (NFT).<sup>26</sup>

Por lo anterior, la situación financiera y los indicadores de rentabilidad de los operadores no definen el análisis de competencia del sector, pues una simple revisión de dichos indicadores pierde de vista las distintas decisiones de negocio (ajenas a las condiciones de mercado) y deja por fuera variables relevantes de la dinámica competitiva y podría sesgar el análisis de la CRC. En otras palabras, la decisión de no invertir de MOVISTAR o las malas decisiones de inversión adoptadas por TIGO no pueden servir de sustento para soportar supuestos problemas de competencia en el mercado ni para justificar una intervención regulatoria.

<sup>25</sup> <https://impactotic.co/opinion/crisis-de-tigo-une-cuando-una-subasta-impacta-para-mal-en-el-sector/>

<sup>26</sup> <https://www.larepublica.co/empresas/entrevista-con-mauricio-ramos-ceo-de-millicom-sobre-la-crisis-financiera-de-tigo-3703002>



Como se demuestra de forma rigurosa, en el mercado relevante Servicios Móviles hay una fuerte competencia, la cual se da de forma dinámica en varias dimensiones y con una intensidad muy distinta a lo largo y ancho del territorio y muy cambiante por rango de edad, estrato socioeconómico y género, que exige que los operadores compitan con estrategias muy distintas. Esta competencia ha hecho que el consumo promedio por usuario se eleve de forma exponencial en los últimos años y que la tarifa minorista se reduzca de manera consistente, logrando así elevar sustancialmente el bienestar de los consumidores.

La competencia se va a intensificar en el corto y mediano plazo:

El operador WOM va a continuar con su dinámica de fuerte crecimiento en el mercado, tanto en usuarios como en tráfico e ingresos, y continúe siendo un agente dinamizador del mercado, sumado a que los servicios OTT seguirán compitiendo con los operadores tradicionales y se continuará con el proceso de reemplazo de la voz móvil por servicios OTT. Además, las preocupaciones de economías de escala y alcance hacia el futuro se eliminan por cuanto la regulación relativa a RAN obliga a dar acceso y proveer esa instalación esencial, eliminando esa barrera de entrada y permitiendo a todos los operadores tengan la misma cobertura que tiene el que más sitios ha instalado, manteniendo eso si un sano equilibrio que desaliente el uso del RAN como un sustituto a la inversión en infraestructura por parte de todos los agentes. Esto se suma a que la Resolución CRC 7007 de 2022 estableció una senda de reducción para los cargos de interconexión y RAN, lo cual hará aún más económico y fácil que cualquier operador acceda de forma inmediata a la red de sus competidores, continuando así con la reducción de una posible barrera de entrada.

Por su parte, la subasta 5G próxima a realizarse ha atraído el interés de múltiples empresas y reconfigurará totalmente la industria en Colombia (como ocurrió con la subasta de 2019) e intensificará la competencia, que será una competencia en infraestructura, dado que el 5G requerirá unas grandes inversiones en despliegue de redes, como una competencia en servicios, los cuales tendrán mayores velocidades y generarán más beneficios a los usuarios. De forma consecuente, la cobertura va a incrementarse en los próximos años producto del cumplimiento de las obligaciones de hacer por parte de los operadores derivadas de la subasta de 2019 y de la próxima subasta 5G

Esto se suma a la integración proyectada entre TIGO y MOVISTAR, que tiene previsto compartir sus redes, con lo que existirá ahora una nueva red integrada que, súbitamente y sin realizar inversión alguna, estará en condiciones de competir en el mercado de forma mucho más robusta. De hecho, la CRC reconoce que la integración hará que TIGO y MOVISTAR alcancen un mayor tamaño en su infraestructura de acceso y logren mayores eficiencias en costos de inversión y gastos<sup>27</sup>, lo cual de forma clara pondrá a esos dos operadores en una mejor posición competitiva, intensificando la competencia en el mercado, tanto en el eslabón mayorista como en el minorista, situación que desafortunadamente no fue analizada a profundidad por la CRC.

No existe ningún agente con posición dominante en el mercado relevante Servicios Móviles:

La dominancia en un mercado relevante no se deriva de tener una determinada participación de mercado medida en usuarios, tráfico o ingresos, ni porque se tenga un tamaño mayor a los demás operadores o existan de forma teórica barreras de entrada al mercado, como de forma equivocada lo entiende la CRC.

---

<sup>27</sup> Documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles". pág. 144.

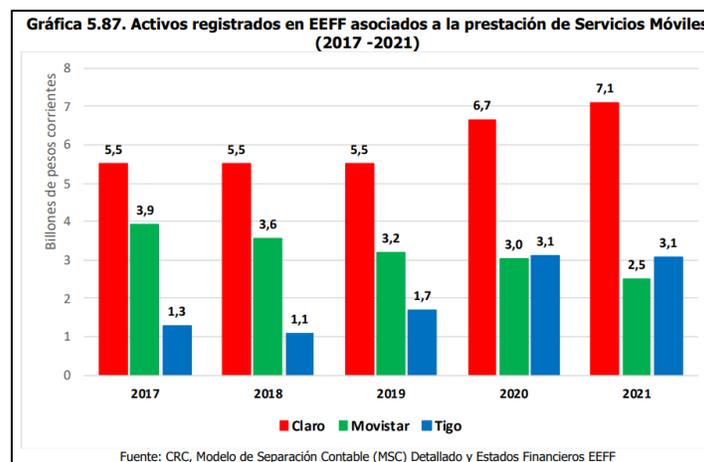


Por el contrario, la posición dominante, como lo establece de forma clara el numeral 5 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, es la “*posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado*”. Esa definición de lo que es un operador dominante es absolutamente incompatible con lo que ocurre en el mercado colombiano, teniendo en cuenta la dinámica de competencia descrita en estos comentarios. Un agente que pueda determinar las condiciones de un mercado está en capacidad de fijar precios más altos o de determinar cantidades, situación que no ocurre en Colombia. Por una parte, la agresiva dinámica de competencia ha hecho que los precios minoristas descendan de forma dramática en los últimos años, y que todos los operadores se hayan visto obligados a hacerlo, sin excepción alguna. En cuanto a las cantidades, contrario a la situación teórica en el que un operador que se comportaría como monopolista reduciría la cantidad producida, en Colombia el tráfico de internet móvil se ha multiplicado recientemente, con lo cual todos los operadores, incluido el líder, están en la necesidad de invertir en redes para soportar el tráfico cursado por los operadores. Esto se suma a la posibilidad real que tiene un usuario de cambiarse de operador en cualquier momento y que en efecto ha hecho aumentar sustancialmente la cantidad de portaciones, lo cual se combina con una tasa de desafiliación alta que haría que un operador pueda perder más de la mitad de sus usuarios en un solo año, obligándose a reaccionar y a competir fuertemente.

Todas estas circunstancias, las cuales se han descrito en detalle y que se analizan con rigurosidad en los estudios que se envían anexos, demuestran de forma muy contundente que en el mercado relevante de Servicios Móviles en Colombia no es posible para ningún operador actuar de forma independiente en el mercado ni determinar las condiciones del mismo, lo cual significa que no existe posición dominante.

La CRC debe enfocar sus esfuerzos en promover la inversión, la cual es insuficiente en Colombia:

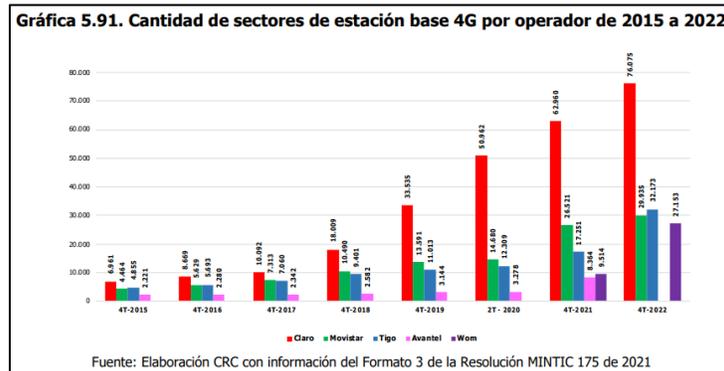
La inversión en telecomunicaciones en nuestro país es insuficiente y se da de forma muy desigual entre operadores, lo cual constituye el verdadero problema de la industria de telecomunicaciones en Colombia. En cuanto a los activos asociados para la prestación de servicios móviles, en el 2017 el líder tenía un 41% más que el operador que le seguía (MOVISTAR), distancia que se fue incrementando hasta llegar al punto en que, en 2021, esos activos del líder son más del doble que el del segundo, que pasó a ser TIGO (un 129% más).



CRC. Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”. Pág. 120.



La distancia entre el líder del mercado y los operadores en cuanto a inversión es todavía más notable al evaluar la cantidad de sectores de estación base 4G que tiene cada uno, y en donde las cifras de 2022 muestran que el operador entrante está cerca de alcanzar a los otros 2 establecidos.



CRC. Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”. Pág. 123.

La única situación que dificultará que unos operadores compitan es su falta de inversión, situación de la cual no se puede culpar al operador líder. Esta visión es compartida por el Consejero Presidencial de Transformación Digital, Saúl Kattan, quien recientemente expresó “...**la competencia se crea invirtiendo. Y si no se invierte llegar a competir será muy difícil. Yo creo que se necesita mirar opciones desde los diferentes puntos de vista, pero lo más importante será el tema de la inversión y si los operadores no invierten al nivel de Claro nunca se va a llegar a un mismo punto. Debo destacar que esto no puede ser solo un tema de regulación, sino también de inversión**”<sup>28</sup> (NFT).

Es por esto que, de forma acertada, el MinTIC ha venido trabajando con los operadores para aumentar la inversión en el sector, trabajo producto del cual se selló recientemente un acuerdo para invertir COP\$3,5 billones con el fin de conectar a 12 millones de personas y reducir la brecha digital<sup>29</sup>. Como bien lo comprende el MinTIC, el camino para mejorar el sector de comunicaciones y darle conectividad a más personas no es intervenir el mercado, sino que se logrará mediante la promoción de la inversión.

Por lo tanto, la falta de inversión es la situación que debe corregirse en Colombia para que nuestro país pueda tener una industria que sea capaz de proveer la mayor cobertura y servicios de calidad a los usuarios. Es por tanto absolutamente necesario que se incentive a los operadores a invertir, en lugar de buscar intervenciones de mercado que, todo lo contrario, tendrían la negativa consecuencia de desincentivar las inversiones.

Por estas razones, el mercado relevante Servicios Móviles no debe ser considerado susceptible de regulación ex ante y en consecuencia no existe posición de dominio de ningún agente, al ser un mercado en el que ningún operador puede actuar de forma independiente de sus competidores ni de los usuarios ni puede fijar las condiciones del mercado. En su lugar, lo que en realidad aqueja al sector de telecomunicaciones en Colombia

<sup>28</sup> <https://noticiasdecolombia.com.co/dura-critica-de-saul-kattan-a-los-operadores-moviles-65430.html>

<sup>29</sup> <https://www.colombiaencifras.com/mintic-sello-acuerdo-de-3-5-billones-para-mejorar-la-conectividad-del-pais/>



es una insuficiente inversión, por lo que la CRC debe centrarse en fomentar las inversiones necesarias para cerrar la brecha digital y mejorar las condiciones de vida de los colombianos.

Los argumentos presentados de forma rigurosa en la presente sección de este documento demuestran de forma fehaciente que en el mercado de servicios móviles no existe ningún problema de competencia y que por el contrario la competencia es agresiva y ha generado incrementos en el bienestar de los consumidores. Por lo tanto, debido a que el problema identificado por la CRC no existe, es evidente que las causas y consecuencias que el regulador asocia a dicho problema tampoco tienen coherencia y en consecuencia son inexistentes. Sin embargo, a continuación nos referimos a cada una de las supuestas causas y consecuencias mencionadas por la CRC.

## 2.2. Respeto de las causas identificadas

### Condiciones estructurales:

La CRC identificada 2 condiciones que son propias del mercado Servicios Móviles y, en opinión del regulador, *“al margen de la intervención regulatoria y de política pública, inciden en la naturaleza de la competencia en los mercados aguas abajo (a nivel minorista) y aguas arriba (a nivel mayorista)”*<sup>30</sup>.

#### a) Barreras de entrada al mercado “Servicios Móviles”:

La CRC se limita a listar de forma teórica barreras de entrada que existen en la literatura económica, que se pueden dividir en 1) tecnológicas, legales y administrativas, 2) costos hundidos, 3) economías de escala y alcance, 4) acceso a recursos financieros y 5) acceso a canales de ventas y distribución, y simplemente se remite al documento *“Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”*, pero no hace análisis alguno de por qué considera que en el mercado móvil en Colombia existen barreras de entrada y ni siquiera menciona si esas supuestas barreras en realidad previenen el ingreso al mercado de un operador.

La CRC ha eliminado mediante su regulación las barreras de entrada y de cambio en el mercado: las obligaciones de dar acceso a la instalación esencial de RAN le otorga acceso inmediato a cobertura a todos los operadores de red (eliminando cualquier preocupación que podría existir por efectos de economías de escala y alcance, ya que incluso operadores de red recientes y con menos infraestructura pueden proveer a sus usuarios la mayor cobertura), y lo propio ocurre con la regulación relativa a OMV, lo que se suma a la reducción progresiva de tarifas máximas mayoristas tanto de RAN como de interconexión; la regulación en materia de portabilidad numérica móvil permite que los usuarios ejerzan de forma casi inmediata su derecho a elegir y a cambiarse de operador, por lo cual se suprime toda barrera de cambio y dinamiza la competencia.

Esto ha contribuido a que las teóricas barreras han dejado de ser efectivas, lo cual se demuestra con el ingreso de WOM al mercado tras adquirir espectro en la subasta de 2019, luego de lo cual lanzó su oferta comercial en abril de 2021 y ya ha alcanzado una relevante cuota de mercado (en 1T-2023 llegó al 5% de usuarios de internet móvil, por ejemplo), además de que han ingresado numerosos OMV a competir en nichos específicos, e incluso se prevé que seguirá ocurriendo en el futuro, en vista del interés de numerosas empresas en participar en la subasta 5G y en la incursión de inversión de origen árabe en el mercado (mediante la adquisición de VIRGIN), mostrando que se trata de un mercado atractivo para invertir y para competir. **Por lo tanto, se demuestra la inexistencia de la supuesta causa de barreras de entradas.**

<sup>30</sup> Documento de Formulación del Problema. Pág. 14.



b) Demanda inelástica y ausencia de servicios sustitutos:

La elasticidad precio de la demanda y la sustituibilidad corresponden a criterios relevantes que debe tener en cuenta el regulador pero, a diferencia de lo que la CRC sugiere en el documento de Formulación del Problema, estos análisis hacen parte de la etapa de definición de un mercado relevante, como se desprende de la lectura de los artículos 3.1.2.1. y 3.1.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>31</sup>, y no del análisis de condiciones de competencia de un mercado.

Por lo tanto, se evidencia en este punto un error conceptual de la CRC, que pretende asignarle a un inexistente problema de competencia una supuesta causa que no tiene relación alguna con la problemática que busca establecer. **Por lo tanto, la demanda inelástica y la sustituibilidad de servicios no es (ni podría serlo) una causa ninguna condición de competencia.**

Incidencia de la posición dominante en el mercado relevante “Servicios móviles”:

Por una parte, la CRC incurre en error argumentativo consistente en una falacia circular, por cuanto identifica como problema de competencia la “ausencia de competencia efectiva” y como supuesta causa la posición dominante, la cual, si existiera, provendría de inadecuadas condiciones de competencia<sup>32</sup>.

Adicionalmente, el regulador pareciera desconocer la regulación por mercados relevantes establecida en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016 y existente en Colombia desde hace catorce años (Resolución CRT 2058 de 2009), por cuanto dicha regulación establece que primero se determina que un mercado relevante es susceptible de regulación ex ante con base en 3 criterios determinados en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, incluyendo problemas de competencia, y luego se determina si existe un operador con posición dominante en dicho mercado relevante susceptible de regulación ex ante<sup>33</sup>, y no al revés, como lo pretende la CRC, en donde sugiere que es la posición dominante la causa de los problemas de competencia.

Como se ha demostrado tanto en este documento como en los comentarios al documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles” y documentos anexos (así como en los 2 estudios de firmas consultoras que acompañan dichos comentarios), el mercado relevante Servicios Móviles no debe ser considerado como susceptible de regulación ex ante, al no cumplir con ninguno de los 3 criterios establecidos en la norma, razón por la cual no hay lugar a definir a un operador como dominante.

En el documento sobre el cual se refieren estos comentarios, la CRC menciona que, en un mercado, la posición dominante le otorga a dicho operador “la facultad o poder de influir en él o afectarlo de manera independiente

<sup>31</sup> “ARTÍCULO 3.1.2.1. ANÁLISIS DE SUSTITUIBILIDAD DE LA DEMANDA. Dentro de este análisis la CRC tendrá en cuenta la respuesta de los agentes en el mercado y su reacción de consumo respecto a variaciones de precios, presencia de nuevos operadores y ofertas de nuevos productos, entre otros.

ARTÍCULO 3.1.2.2. IDENTIFICACIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Resolución 5900 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Con base en el análisis de que trata el artículo anterior y, previa aplicación del test del monopolista hipotético, la CRC procederá a identificar los mercados relevantes minoristas y mayoristas con el fin de determinar los servicios que los componen.”

<sup>32</sup> Sería como indicar que existe falta de competencia porque hay posición dominante, y a la vez hay posición dominante porque hay una falta de competencia.

<sup>33</sup> Artículo 3.1.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016.



a los demás competidores o agentes<sup>34</sup>. Como es evidente del análisis de la dinámica de mercado en Colombia, esto no ocurre en el mercado móvil colombiano, por cuanto COMCEL, al igual que el resto de operadores, ha tenido que reaccionar a la competencia reduciendo sus precios minoristas de forma sustancial para no perder súbitamente alta cantidad de clientes mediante portabilidad. **Por estas razones, la presunta causa de posición dominante no existe.**

Asimetrías de información relacionadas con prácticas de retención y recuperación de usuarios:

La CRC indica que una de las causas se relaciona con que no existe un conocimiento pleno del regulador, de los operadores y de los usuarios sobre cada una de las estrategias y ofertas relacionadas con la retención y recuperación de usuarios, e indica que esto hace que el mercado se aleje de un estado de competencia efectiva, lo cual afecta el poder de negociación y elección de los usuarios, limita la capacidad de los operadores a contestar esas ofertas y limita al regulador por no tener información completa<sup>35</sup>.

Al respecto, si bien los operadores no suelen publicar en sus páginas web las ofertas específicas que hacen para retener o recuperar clientes, es información que en la dinámica de competencia y en el día a día de la actividad comercial es conocible por los agentes del sector. Además, esas ofertas de retención y recuperación por definición están definidas por el entorno competitivo, por lo cual, lejos de hacer que el mercado se aleje de un estado de competencia efectiva, por el contrario dinamizan aún más la competencia. El poder de negociación y de elección del consumidor no se merma en lo absoluto, fundamentalmente porque el usuario es consciente que puede cambiarse de operador de un momento a otro según le resulten atractivas las ofertas y sabe que los operadores trabajan con esa presión constante, y la dinámica misma de la competencia, que se da en varias dimensiones, y no solo en precio, hace que los operadores sí tengan como competir y replicar las ofertas, así no tengan información en tiempo real de todas las acciones que realizan los competidores para retener y recuperar clientes.

Además, hay varias normas que disciplinan la acción de los operadores y exigen que se les proporcione a los usuarios información totalmente veraz y que no resulte confusa: Estatuto del Consumidor<sup>36</sup>, normas de libre competencia<sup>37</sup> y Competencia Desleal<sup>38</sup>, Régimen de Protección de Usuarios de los servicios de Telecomunicaciones. **Por estas razones, la presunta causa de asimetrías de información sobre retención y recuperación de usuarios no existe.**

Ofertas empaquetadas no replicables por parte de algunos operadores:

La CRC indica que existen operadores que, por su naturaleza, no pueden competir en determinadas ofertas empaquetadas, como es el caso del operador WOM y de los OMV que, al no prestar servicios fijos, no están en condiciones de ofrecer ofertas empaquetadas móvil + fijo, lo cual en opinión del regulador genera barreras de oferta para algunos competidores y barreras de entrada para nuevos proveedores de servicios móviles “e impiden dinamizar la competencia entre los operadores que ofrecen servicios empaquetados y aquellos que no lo hacen, e incrementar el poder de mercado de quien ostente posición dominante en el mismo.”<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Documento de Formulación del Problema. Pág. 16.

<sup>35</sup> Documento de Formulación del Problema. Pág. 19.

<sup>36</sup> Ley 1480 de 2011.

<sup>37</sup> Ley 155 de 1959, Decreto 2153 de 1992, Ley 1340 de 2009.

<sup>38</sup> Ley 256 de 1996.

<sup>39</sup> Documento de Formulación del Problema. Págs. 19-21.



Al respecto, es bastante frágil la argumentación de la CRC cuando manifiesta que el empaquetar servicios podría ser una causa de la supuesta ausencia de condiciones de competencia, cuando es precisamente la vigorosa competencia la que lleva a los operadores a ofrecer valores agregados, entre los que están el ofrecer varios servicios de forma conjunta.

Es totalmente falso que los operadores que solo ofrecen algunos de los servicios no puedan ejercer presión competitiva sobre los operadores que sí empaquetan servicios móviles con servicios fijos, lo que se demuestra con el ejemplo de WOM que, pese a solo ofrecer servicios móviles, producto de una decisión autónoma, sí ha logrado ejercer una fuerte presión competitiva en el mercado, al punto que obligó al resto de operadores móviles, incluido COMCEL, a bajar fuertemente sus tarifas.

Además, no existe ninguna limitante o barrera regulatoria ni de ninguna otra índole para que WOM comience a prestar servicios fijos y pueda ofrecer por lo tanto paquetes fijos-móviles. En efecto, para prestar servicios fijos no hace falta ningún tipo de licencia ni es necesario obtener permisos de uso de espectro radioeléctrico (permisos que ni siquiera en servicios móviles constituyen una barrera, en virtud de la obligación existente de proveer acceso mediante las figuras de RAN y de OMV), por lo cual un operador que sea solo móvil puede, si lo desea y lo considera comercialmente atractivo, pasar a ser un operador convergente, para lo cual también podría, si su estrategia lo definiera, realizar una alianza con algún proveedor de servicios fijos.

Como se mostró tanto en este documento de comentarios como en los comentarios frente al documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” y documentos anexos, la competencia se da en muchas dimensiones y es muy heterogénea por municipios, edades, género y estrato socioeconómico. Por esto, la decisión de participar o no en uno y otro mercado y de cuáles productos ofrecer depende únicamente de la estrategia que desea seguir cada operado y del nicho de mercado que quiere atacar<sup>40</sup>, sin que eso signifique que existan barreras de ningún tipo, las cuales se ha mostrado que han sido eliminadas por la regulación. **Por lo anterior, la supuesta causa de ofertas empaquetadas no replicables no existe.**

#### Pocos incentivos para competir en calidad del servicio:

La CRC indica que la percepción de calidad de los servicios de comunicaciones (medición subjetiva) arroja resultados similares a lo largo del periodo 2019 a 2022 y similares también entre los distintos operadores, lo que implicaría que no hay esfuerzos suficientes por parte de los operadores para mejorar la calidad y competir en ese sentido, lo cual resulta más preocupante en municipios con menos despliegue de infraestructura de telecomunicaciones<sup>41</sup>.

Al respecto, queremos dejar claro que el hecho de que no se logre en todos los años aumentar de forma sustancial los resultados en indicadores de calidad y que no ocurra en todo el territorio de forma homogénea, no significa que los operadores no tengan el incentivo a mejorarla. Por una parte, existe una obligación de mantener estándares de servicio en virtud del Régimen de Calidad de los servicios de telecomunicaciones, recientemente actualizado mediante Resolución CRC 6890 de 2022. Además, contrario de lo que manifiesta la CRC, en el mercado de Servicios Móviles en Colombia sí existen grandes incentivos para competir en calidad, teniendo en cuenta que la calidad en una de las variables que más tienen en cuenta los usuarios a la hora de

<sup>40</sup> Hay alrededor de 19 operadores móviles (5 OMR y 14 OMV) y, conforme con el Boletín del Sector TIC del 1T-2023, hay más de 900 Proveedores de Servicios de Internet (ISP, por sus siglas en inglés). <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-276966.html>

<sup>41</sup> Documento de Formulación del Problema. Págs. 22-23.



elegir operador, como se encontró en el estudio desarrollado por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) que la CRC publicó como anexo al documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”.

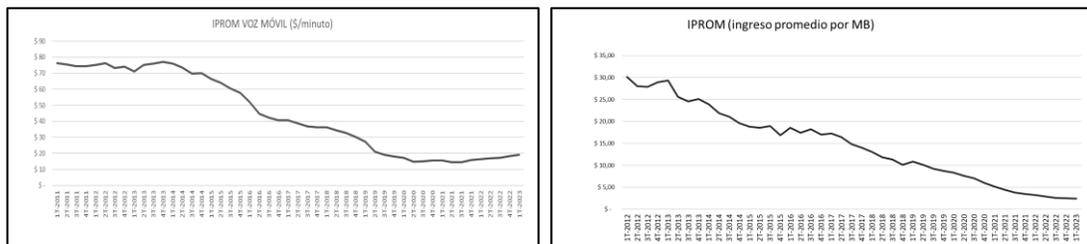
**Esto muestra con claridad que no existe la causa relativa a presuntos pocos incentivos para competir en calidad.**

### 2.3. Respetto de las consecuencias

Afectación al bienestar de los usuarios por la fijación de precios en niveles diferentes a los de un mercado en competencia (Pérdida de eficiencia asignativa):

La CRC manifiesta que el hecho de que COMCEL tenga un ARPU algo mayor que otros operadores, así como unas rentabilidades mayores, es una muestra de falta de competencia efectiva que haría que los usuarios tengan un menor bienestar<sup>42</sup>.

El bienestar de los consumidores es cada vez mayor, lo que se demuestra no solo en un aumento del consumo promedio por usuario (+100% en GB/mes en tan solo 2 años) sino también en una reducción pronunciada de los precios minoristas (-70,5% en \$/MB en 3 años). Además, las rentabilidades de los distintos operadores no debe ser un criterio de evaluación de condiciones de competencia, debido a que responde a factores externos y a decisiones, en ocasiones erradas, de los operadores o incluso a su estrategia interna de manejo de costos. En efecto, las rentabilidades negativas que en años recientes ha presentado el operador WOM son una consecuencia evidente de su estrategia de precios bajos para obtener cuota de mercado, y en el caso de TIGO se podría atribuir a la adquisición de gran cantidad de espectro a precios muy altos en el año 2019, lo que se combinó con la reducción generalizada de tarifas minoristas que generó la fuerte competencia ejercida por WOM.



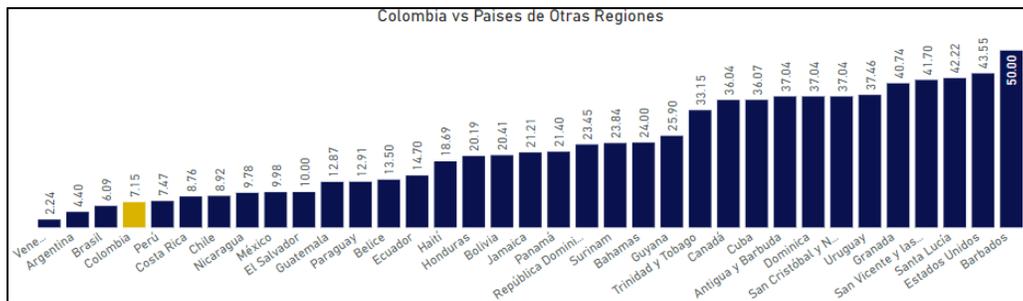
Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Además, es falsa la afirmación de la CRC según la cual “los precios de Colombia se ubican por debajo del precio promedio ofertado en los países de la OCDE, aunque por encima del precio registrado en otros países de referencia en la región”<sup>43</sup> ya que, como se ha demostrado en varias ocasiones usando como fuente el Comparador de Canastas de Precios TIC de la CRC, Colombia es uno de los países de América con menores precios de servicios de comunicaciones (en el año 2022, ocupó el cuarto puesto entre los países con servicios más asequibles den continente para la canasta de voz y datos de alto consumo)<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Documento de Formulación del Problema. Págs. 24-27.

<sup>43</sup> Documento de Formulación del Problema. Pág. 26.

<sup>44</sup> <https://postdata.gov.co/dashboard/comparador-de-canastas-de-precios-tic>



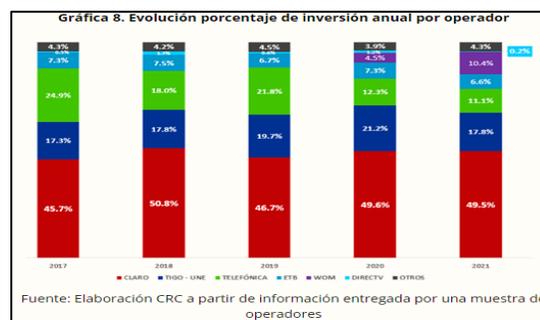
CRC. Comparador de Canastas de Precios TIC.

**Por lo anterior, se demuestra que la presunta consecuencia de afectación al bienestar de los usuarios por pérdida de eficiencia dinámica es falsa e inexistente.**

Afectación al bienestar de los usuarios por la pérdida de eficiencia productiva y de eficiencia dinámica:

El regulador manifiesta que la supuesta falta de competencia genera ineficiencias, menor calidad y una inversión sub-óptima en el mercado<sup>45</sup>. Respecto de la calidad, esta preocupación de la CRC no tiene sustento, por cuanto como se explicó previamente, los operadores tienen todos los incentivos a competir en calidad, al ser una de las variables más valoradas por los usuarios a la hora de elegir su operador.

En cuanto a la supuesta inversión sub-óptima, consideramos que si bien es cierto que hay una insuficiente inversión en el sector, inversión que se debe promover por parte de la CRC, dicha situación no es atribuible en lo absoluto al operador líder, que es realmente el más comprometido con invertir en el sector al ser el responsable de la mitad de las inversiones y el que constantemente invierte en nuevas tecnologías para mejorar la red, todo eso a pesar de sufrir la fuerte presión competitiva que ha hecho que su IPROM y su ARPU se hayan reducido. La insuficiente inversión, por el contrario, es atribuible a la falta de compromiso inversor de otros operadores y los insuficientes y equivocados incentivos a invertir que ha generado hasta ahora la regulación.



Fuente: Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Data Flash 2022-027. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

<sup>45</sup> Documento de Formulación del Problema. Págs. 27-28.



**Por esto, la preocupación de pérdida de eficiencia productiva y dinámica es infundada, y esta consecuencia no existe.**

Potencial de aprovechamiento de la posición dominante:

Al no existir problemas de competencia en el mercado relevante Servicios Móviles, lo que genera que no haya posición dominante de ningún agente, no hay posibilidad de que se dé un aprovechamiento de posición dominante. **Por esta razón, es falsa e inexistente la consecuencia de potencial de aprovechamiento de la posición dominante.**

a) Potencial traslado de problemas de competencia del mercado “Servicios Móviles” a los mercados fijos vía empaquetamiento:

Al no existir dominancia en el mercado relevante Servicios Móviles, tampoco puede haber ningún tipo de traslado de problemas de competencia a ningún otro mercado, como los mercados de servicios fijos. En relación con el empaquetamiento, se trata de una práctica generalizada a nivel mundial en diversos sectores de la economía que genera importantes beneficios para los usuarios. Específicamente en la industria de telecomunicaciones, en el desarrollo del proyecto regulatorio “Análisis de Ofertas Empaquetadas” (el cual culminó con la expedición de la Resolución CRC 4960 de 2016, la cual agregó a la lista de mercados relevantes los mercados de ofertas empaquetadas) la CRC se pronunció sobre los efectos beneficiosos que el empaquetamiento tiene para los usuarios, los cuales aumentan el bienestar de los consumidores:

- i) Menores costos derivados de descuentos: Contratar dos o más servicios de forma conjunta resulta ser más económico para el consumidor con respecto a la situación en que contrata cada servicio de forma separada, siendo esta una de las principales características del empaquetamiento y de la razón por la cual se contrata, al punto que los descuentos ofrecidos a los usuarios en ofertas empaquetadas, producto de las sinergias y eficiencias que se logran, oscilan entre el 20% y el 40%;
- ii) Un único interlocutor para la transacción: Adquirir una oferta empaquetada tiene la ventaja para el consumidor de comunicarse y acordar la contratación con un único proveedor, recibir y pagar una única factura y dirigirse solo a una gente para efectos de peticiones, quejas, reclamos y consultas;
- iii) Menores costos de transacción: Las ventajas del punto anterior (tener un único interlocutor) deriva en un ahorro de tiempo para el consumidor al momento de buscar qué servicios quiere contratar y obtener información respecto de sus características y de la forma de utilizarlas, lo que se conoce en la teoría económica como una reducción de costos de transacción.
- iv) Mayor calidad y seguridad en contratar con un solo operador: La adquisición de productos o servicios empaquetados permite que existan mejoras en la calidad que reciben los usuarios, las cuales no serían viables si se contratara cada servicio con distintos proveedores<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Análisis de Ofertas Empaquetadas en Colombia. Documento soporte propuesta. Coordinación de Regulación de Mercados. Diciembre de 2015. Disponible en [https://crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-3/Propuestas/documento\\_soporte\\_ofertas\\_empaquetadas.pdf](https://crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-3/Propuestas/documento_soporte_ofertas_empaquetadas.pdf)



Al momento de pronunciarse respecto de este proyecto regulatorio en su función de abogacía de la competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) consideró positivas las normas que proponía el regulador al permitirle acceder a una amplia gama de ofertas<sup>47</sup>. Posteriormente, en la Actuación Particular de dominancia en el mercado relevante Servicios Móviles, la CRC encontró que existía una alta preferencia de los usuarios por contratar servicios de manera empaquetada, y que el empaquetamiento generaba un traslado de eficiencias productivas hacia el consumidor, por lo cual para el usuario había un claro incentivo económico en contratar los servicios de forma conjunta<sup>48</sup>.

Es por lo tanto absolutamente claro que el empaquetamiento surge de la dinámica competitiva y de la necesidad de los proveedores a satisfacer la elección y la preferencia de los usuarios, y genera una mayor variedad en la oferta de los operadores, siendo el empaquetamiento de servicios móviles y fijos una tendencia generalizada en todo el mundo y que está en pleno crecimiento en América Latina, como lo indica el propio regulador<sup>49</sup>, de la misma forma a como ya se generalizó el empaquetamiento de voz móvil e internet móvil, en un proceso benéfico e irreversible.

Es por esto que una práctica positiva en el mercado como lo es el empaquetamiento no puede ser ahora considerada por la CRC como “preocupante”, si la existencia misma de las ofertas empaquetadas proviene la misma demanda de los usuarios (el consumidor ha exigido ofertas conjuntas, y lo demuestra con sus decisiones de compra).

Cualquier tipo de limitación respecto de ofertas empaquetadas iría en total desmedro del bienestar de los consumidores, ante lo cual la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha advertido de forma contundente que las acciones que limiten las alternativas disponibles para los consumidores son dañinas para el consumidor<sup>50</sup>.

La presunta consecuencia de traslado de problemas de competencia hacia los servicios fijos no existe y resulta infundada.

#### **2.4. Inconveniencia de establecer medidas regulatorias particulares**

En este punto se va a hacer un recuento y análisis de cada una de las medidas particulares que en el pasado se han planteado tanto por la misma CRC como por otros operadores, en un afán de lograr que vía regulación se les otorgue lo que no han logrado compitiendo en el mercado.

##### Prohibición de empaquetamiento de servicios móviles con servicios fijos:

Esta es una medida que ha sido solicitada en varios espacios por algunos competidores<sup>51</sup>, lo que demuestra una vez más la intención de obtener por vía regulatoria lo que no han logrado mediante competencia en el

<sup>47</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia número 16-34493 del 26 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/16-034493.pdf>

<sup>48</sup> Resolución CRC 6146 de 2021, pág. 384-385.

<sup>49</sup> Documento de Formulación del Problema. Págs. 30-33.

<sup>50</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Herramientas para la Evaluación de la Competencia Volumen I: Principios. Versión 2.0. pág. 22. Disponible en <https://www.oecd.org/daf/competition/98765432.pdf>

<sup>51</sup> Por ejemplo, en los comentarios frente al proyecto de resolución “Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes contenida en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones” y



mercado. Como se mencionó previamente en este documento, el empaquetamiento de servicios es una práctica que se deriva de la dinámica competitiva y que les genera grandes beneficios a los usuarios, al reducir los costos de transacción y de búsqueda y aumentar su bienestar por proveer alta variedad de ofertas.

Cualquier preocupación que pudiera surgir relativas a empaquetamiento está prevista en diversas normas que protegen a los usuarios. Por ejemplo, si un usuario prefiere contratar solo uno servicio con un operador (porque solo quiere ese servicio, como podría ser el internet fijo, o porque otro servicio lo desea adquirir con otro operador), el artículo 2.1.7.2.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que los operadores deben prestar de forma separada cada uno de los servicios que conforman los paquetes. Por su parte, si existiera la preocupación respecto de eventuales subsidios cruzados entre los distintos servicios que conforman un paquete, los subsidios cruzados ya están prohibidos, al ser una infracción conforme con el numeral 8 del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009. En el caso de que existiera una posición de dominio (que no la hay), la ley evita que existan precios predatorios, por debajo de costos (numeral 3 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992). Además, tanto los usuarios como los distintos competidores se encuentran protegidos por un conjunto de disposiciones presentes en varias normas (Estatuto del Consumidor<sup>52</sup>, normas de libre competencia<sup>53</sup> y Competencia Desleal<sup>54</sup>, Régimen de Protección de Usuarios de los servicios de Telecomunicaciones).

Por lo tanto, cualquier tipo de conducta de una agente relativa al empaquetamiento que pudiera ser nociva ya esté prevista en la legislación colombiana y cuente con la correspondiente vigilancia por parte, por lo cual, ante una hipotética situación de posición dominante de un agente (que se ha demostrado que no existe), no hay ninguna necesidad de establecer ningún tipo de prohibición respecto del empaquetamiento, medida que sería tremendamente perjudicial para los usuarios y, además, para la competencia en el mercado.

Además de no ser necesaria una restricción al empaquetamiento, una medida en ese sentido sería excesivamente perjudicial para la dinámica competitiva y para el bienestar de los consumidores, al privarlos sin razón alguna de gozar de una de las características principales que han tenido los servicios de comunicaciones en los últimos años generada por la cada vez mayor convergencia de los servicios.

#### Test de Replicabilidad Económica (TRE):

Esta medida consiste en que, previo al lanzamiento de una oferta comercial, dicha oferta deba primero ser revisada y aprobada por parte del regulador tras verificar que puede ser replicada o contestada por parte de los competidores. Además de la dificultad práctica de llevar implementar esta medida, la misma paralizaría por completo la dinámica comercial de las empresas y frenaría la innovación, en perjuicio de los usuarios. Una restricción en este sentido haría que se redujera de forma sustancial la variedad de ofertas pospago y prepago que la dinámica competitiva ha generado, y ralentizaría el desarrollo del sector.

---

documentos anexos, en el marco del proyecto regulatorio “*Revisión de los mercados de servicios fijos*” (que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6990 de 2022), MOVISTAR indicó que se debería prohibir a COMCEL ofertas a sus clientes empaquetamientos convergentes fijo+móvil. Disponible en

<https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-3/Comentarios/telefonica.pdf>

<sup>52</sup> Ley 1480 de 2011.

<sup>53</sup> Ley 155 de 1959, Decreto 2153 de 1992, Ley 1340 de 2009.

<sup>54</sup> Ley 256 de 1996.



Como se puede ver en la práctica, los operadores ajustan sus ofertas comerciales de forma constante para atender distintas situaciones y aprovechar momentos coyunturales, por lo que se pueden ver ofertas que se lanzan con ocasión de una fecha especial, una celebración nacional, un evento deportivo o cualquier otro momento puntual, las cuales generalmente se idean y llevan a la práctica por las empresas en cuestión de pocos días. Esta dinámica competitiva se acabaría por completo si se aplicara el Test de Replicabilidad Económica, ya que sería imposible para el regulador verificar y evaluar a profundidad cada oferta que se piense lanzar antes de que pierda sentido la oferta comercial (por haber ya pasado la fecha o celebración especial para la cual fue ideada la oferta). La CRC debe evitar que sus acciones afecten directamente el bienestar de los consumidores, ya que estaría yendo en contravía de las funciones que le ha asignado la ley.

En el marco de la Actuación Particular que culminó con la declaratoria de dominancia en el mercado relevante Servicios Móviles, esta medida fue descartada por la CRC dado que no se encontró evidenciado que existieran problemas de competencia en el mercado que se basaran en estrechamiento de márgenes en relaciones verticales<sup>55</sup>. Por lo tanto, debido a que sigue sin existir ningún tipo de estrechamiento de márgenes en la actualidad, es evidente que se debe descartar este tipo de medidas regulatorias, sobre todo teniendo en cuenta que la Resolución CRC 7007 de 2022 redujo sustancialmente las tarifas mayoristas de servicios móviles (interconexión, RAN y OMV).

#### Asimetría en remuneración de RAN:

Esta se trata de una medida que afectaría gravemente los incentivos a invertir ya que fomentaría a que otros operadores prefirieran utilizar la infraestructura del operador obligado a proveer acceso a precios diferenciales, en lugar de desplegar su propia red, lo que se ha demostrado perjudicial para el desarrollo del sector. Además, la CRC ha evaluó este tipo de medidas en la Actuación Particular de dominancia y descartó aplicarla por cuanto, en relación con el RAN De voz móvil, ya para 2022 se acabarían las asimetrías y al considera que no sería una medida útil<sup>56</sup>.

Por lo tanto, no tendría sentido alguno aplicar una medida de asimetría en cargos de RAN, máxime cuando recientemente, mediante Resolución CRC 7007 de 2022, la CRC actualizó los valores regulados de remuneración móvil y ajustó la senda de reducción para el caso de RAN de voz móvil, SMS y datos móviles.

#### Prohibición de discriminación tarifaria por razón geográfica y/o tipo de usuario:

La CRC descartó aplicar este tipo de medidas por cuanto ese tipo de discriminación por zona geográfica o tipo de usuario ya está prohibido en la ley, específicamente en el Decreto 2153 de 1992<sup>57</sup>. Por lo tanto, una medida en este sentido sería completamente innecesaria, anti-técnica y generaría únicamente costos regulatorios para la CRC. Además, se debe recordar que el mercado relevante Servicios Móviles es un mercado definido en la regulación como de ámbito geográfico nacional, por lo que diferencias en precios entre regiones no tienen la potencialidad de afectar el mercado, por cuanto incluso si llegasen a existir fuertes diferencias de precios de una zona a otra, esa conducta sería fácilmente contrarrestada por el arbitraje que podrían hacer los consumidores.

---

<sup>55</sup> Resolución CRC 6146 de 2021, pág. 536.

<sup>56</sup> Resolución CRC 6146 de 2021, págs. 535-536.

<sup>57</sup> Resolución CRC 6146 de 2021, pág. 536.



Si estas medidas fueron evaluadas hace más de dos años por la CRC y fueron descartadas por no resultar útiles, hoy en día tendría menos sentido adoptar cualquiera de esas medidas, dado que el mercado se ha desconcentrado y las condiciones de competencia han mejorado, incrementando de forma sustancial el bienestar de los consumidores.

### 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- a) La CRC debe enfocar sus esfuerzos en mejorar la conectividad y el bienestar de los consumidores, a través del fomento de mayores inversiones en infraestructura;
- b) La regulación debe ser una excepción y no la regla, y debe intervenir el mercado únicamente cuando se demuestre que generaría más beneficios que costos tras un riguroso Análisis de Impacto Normativo (AIN);
- c) El regulador debe ser explícito en manifestar qué es lo que busca en el mercado de Servicios Móviles;
- d) La CRC debe determinar para qué le serviría al mercado introducir medidas regulatorias ex ante y si esos fines no podrían lograrse por la dinámica competitiva o a través de normas ya existentes en otros estatutos;
- e) La CRC está prejuzgando al publicar el documento de formulación del problema antes de haber recibido y evaluado los comentarios al documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles” y documentos anexos;
- f) El momento coyuntural exige una mayor cautela de la CRC, teniendo en cuenta la subasta de espectro 5G y la integración proyectada entre TIGO Y MOVISTAR;
- g) El problema identificado por la CRC de supuesta “ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista Servicios Móviles” no existe, dado que dicho mercado presenta buenas condiciones de competencia que se profundizarán en el futuro;
- h) El mercado presenta una tendencia hacia la desconcentración;
- i) El bienestar de los consumidores ha aumentado sustancialmente como consecuencia de la competencia;
- j) La competencia se da en diversas dimensiones y es muy heterogénea;
- k) Hay una fuerte movilidad de usuarios;
- l) No existen barreras de entrada efectivas, al haber sido eliminadas por la regulación;
- m) Las diferencias en rentabilidades responden a factores externos y a decisiones de negocio de cada operador;
- n) La subasta de espectro 5G y la integración entre TIGO y MOVISTAR van a intensificar la competencia en el corto y mediano plazo;
- o) No existe ningún agente con posición dominante en el mercado relevante Servicios Móviles;
- p) La CRC debe enfocar sus esfuerzos en promover la inversión, la cual es insuficiente en Colombia;
- q) Las presuntas causas identificadas por el regulador no existen (barreras de entrada Son infundadas las supuestas consecuencias que menciona la CRC);
- r) No debe establecerse ninguna medida regulatoria ex ante, al no ser necesarias y generar perjuicios a los incentivos a la inversión y al bienestar de los consumidores.



#### 4. RESPUESTA A LA CONSULTA PÚBLICA

**¿Está de acuerdo con el problema identificado en este documento? En caso de no estar de acuerdo, justifique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.**

**COMENTARIO COMCEL:** No, no estamos de acuerdo con el problema identificado por la CRC de que existe “ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista Servicios Móviles”. El mercado relevante Servicios Móviles presenta adecuadas condiciones de competencia que han generado un aumento del consumo promedio por usuario, una reducción sostenida de los precios minoristas y un incremento en la variedad de ofertas comerciales, en un contexto de reducción de concentración de mercado y de nulas barreras a la entrada, que se demuestra en el ingreso y rápida consolidación del operador WOM y en el interés de muchas empresas en participar en la subasta de espectro 5G. La dinámica competitiva sea fuerte y se va a profundizar en el corto y mediano plazo, al encontramos en un momento coyuntural (subasta 5G e integración TIGO-MOVISTAR) que exige la mayor cautela por parte del regulador.

No existe en el mercado ningún operador con posición dominante, lo que se demuestra de forma contundente en que todos los operadores, incluido el líder, se han visto obligados a reaccionar comercialmente de forma constante, principalmente mediante aumentos sustanciales de valores agregados en sus ofertas (GB, aplicaciones incluidas, etc) y reducción de precios, lo cual se exacerbó tras el lanzamiento de las ofertas comerciales de WOM en abril de 2021, que constituyó un importante punto de inflexión en el mercado móvil colombiano.

**Frente al problema planteado, ¿Considera que las causas presentadas en este documento son las que generan el problema definido? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre tales causas y el problema definido.**

**COMENTARIO COMCEL:** No, estamos en desacuerdo con las causas planteadas. Esto se debe a que, al no existir el problema, por sustracción de materia tampoco existen las causas que lo generarían, como de forma pormenorizada se explicó en la sección 2.2. de este documento.

**Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una causa? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.**

**COMENTARIO COMCEL:** No. Dado que no existe el presunto problema identificado por el regulador, tampoco existen las supuestas causas y no hay lugar a adicionar ninguna causa.

**Frente al problema planteado, ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre el problema definido y las consecuencias descritas.**



**COMENTARIO COMCEL:** No, estamos en desacuerdo con las consecuencias identificadas por la CRC. Como se detalló en la sección 2.3. de estos comentarios, no solo las consecuencias no existen porque el problema identificado es inexistente, sino que las preocupaciones planteadas por la CRC resultan ser totalmente infundadas, al demostrarse falsas al compararlas con la realidad del mercado (reducción de precios minoristas, alta participación del líder en el total de inversiones del sector) y porque ya existen diversas normas que evitarían cualquier posible conducta indeseada.

**Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una consecuencia? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.**

**COMENTARIO COMCEL:** No. Al ser inexistente el problema identificado, no hay consecuencia alguna aplicable ni que pueda ser agregada.

**¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del presente proyecto regulatorio? En caso afirmativo, por favor indíquelos, señalando las razones que tendría para ser incluidos.**

**COMENTARIO COMCEL:** No. Consideramos que los grupos de valor que se deben tener en cuenta son los efectivamente los identificados por la CRC en el documento: Operadores de Redes y Servicios de Comunicaciones, Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), Asociaciones de usuarios, Gremios, Ministerio de tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Sin embargo, queremos enfatizar que sí existe un grupo de valor con mayor relevancia para el proyecto regulatorio (y para toda la actividad regulatoria que desarrolla la CRC), que son los usuarios. En efecto, es a los consumidores a los que se debe buscar beneficiar con el desarrollo de los proyectos regulatorios y en los que debe pensar como prioridad el regulador, en lugar de pensar en favorecer a uno u otro operador.

Es importante que la CRC no se limite a simplemente listar esos grupos de valor en una tabla y a identificar cuál es el interés que dicho grupo de valor tiene sobre el proyecto y las posibles estrategias de interacción. Por el contrario, la CRC está obligada por ley a encaminar sus esfuerzos a lograr que se genere el mayor beneficio a los usuarios, lo que se obtiene únicamente promoviendo la inversión en infraestructura.

**¿Qué remedios regulatorios considera que se podrían implementar para solucionar el problema identificado en este documento? Por favor, explicar con el mayor detalle posible en qué consiste el remedio o medida y su potencial efecto.**

**COMENTARIO COMCEL:** Debido a que, como hemos demostrado tanto en este documento como en los comentarios remitidos frente al documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” y documentos anexos, no existe un problema de competencia en el mercado relevante Servicios Móviles en Colombia, el presunto problema identificado por la CRC no existe, lo que significa que tampoco hay medidas o remedios regulatorios aplicables para solucionar una problemática inexistente. En la sección 2.4 de este documento se explicó a profundidad por qué no se debería adoptar cada una de las medidas regulatorias que se han planteado en el pasado.



Por el contrario, establecer medidas regulatorias ex ante en el mercado minorista, además de no ser necesarias, podrían generar perjuicios al funcionamiento del mercado y reducir el bienestar de los consumidores, por cuanto podrían entorpecer el desarrollo del 5G y reducir o eliminar la flexibilidad que necesita el mercado, en el cual la competencia es dinámica y se da en múltiples dimensiones.

Cordialmente,

DocuSigned by:

C8E4C986876A45F...

**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

DS  
IGMM