

Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2023.

Doctor  
**NICOLÁS SILVA CORTÉS**  
Director Ejecutivo  
**Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC**  
Calle 59 A bis No. 5- 53  
Ciudad.

**Asunto:** Comentarios al documento formulación del problema para el proyecto "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles".

Respetado doctor Silva,

De conformidad con el plazo concedido por la Comisión para la remisión de comentarios al documento del asunto, desde Colombia Móvil S.A. ESP, en adelante TIGO, nos permitimos presentar para su consideración nuestros comentarios.

## 1. La CRC debe actuar oportunamente

En primera instancia, si bien reconocemos las acciones que ha adelantado la CRC en materia de la evaluación de desempeño de la competencia del mercado relevante de servicios móviles en Colombia, las mismas han sido insuficientes. Como bien lo señala el numeral 2º del Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, dentro de las funciones de la CRC se encuentra la de *“promover y regular la competencia... mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla del mercado”*, por lo que, en estricto cumplimiento del mandato legal, no basta con el mero seguimiento, la realización de estudios y análisis de una situación que puede configurar una falla del mercado, sino que es necesario que la administración intervenga a efectos de dar solución a la misma.

Así, en cumplimiento del mandato legal mencionado y del principio de eficacia que debe regir el actuar de la administración pública, se considera que la CRC ha debido, como consecuencia de la declaratoria de dominancia del operador COMUNICACIÓN CELULAR S.A. - COMCEL S.A. en adelante **Claro**, en 2021, emitir con mayor celeridad y oportunidad algún tipo de medidas particulares contentivas, de reglas diferenciales para la corrección de estas situaciones que afectan

de manera negativa el desempeño de los servicios móviles en el país. No en vano, la autoridad de competencia, se pronunció ante el regulador en los términos de que: *“(...) Esta Superintendencia está facultada para solicitar a la CRC que ejerza sus funciones legales para establecer medidas regulatorias particulares de enfoque ex ante que permitan solucionar las fallas de mercado derivadas de la existencia de un agente dominante en el mercado de servicios móviles y, además, que puedan prevenir comportamientos de COMCEL idóneos para afectar el adecuado funcionamiento de una dinámica de competencia en ese contexto. El establecimiento de ese tipo de medidas, sin duda, hace parte de toda una política pública orientada a promover y proteger la libre competencia en el mercado de servicios móviles y, además, a garantizar los derechos de los usuarios de esos servicios”*<sup>1</sup> (SIC, 2022).

En este sentido, también vale citar a la Corte Constitucional, la cual ha manifestado que: *“El principio de eficacia de la administración pública, impide a las autoridades administrativas **permanecer impávidas o inactivas** frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades. En este orden, la implementación práctica de ello supone **la obligación de actuación de la administración, y de la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención (...).**”*<sup>2</sup>(SNFT)

Por consiguiente, teniendo en cuenta la evidencia y conclusiones a las cuales llega el regulador, respecto a que el poder sustancial de Claro constituye una falla de mercado que debe ser corregida o mitigada mediante regulación económica y, teniendo en cuenta que tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional, la función de regulación debe entenderse como un instrumento de intervención del Estado cuyo ejercicio debe obedecer a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia, teniendo siempre como objetivo el de garantizar la libre competencia, la protección de los derechos de los usuarios y el acceso universal de los servicios,<sup>3</sup> consideramos, ineficaz e inconveniente, que hasta ahora no se determinen medidas regulatorias como consecuencia de la declaratoria de la dominancia del operador Claro, expedida bajo las Resoluciones CRC 6146 y 6380 de 2021.

En consecuencia, aunque tardía, es esta la oportunidad para que la CRC expida también los correspondientes actos administrativos particulares tendientes al establecimiento de medidas diferenciales dada la falla del mercado evidenciada por el regulador y la posición de dominancia declarada respecto del operador Claro, guardando concordancia con lo que bien ha citado la Superintendencia de Industria y Comercio en múltiples oportunidades sobre el ejercicio de la abogacía de la competencia, respecto a que *“El objetivo final de la política de competencia es generar incentivos para que las empresas mejoren su desempeño económico frente a sus rivales reales y potenciales y brinden los mejores resultados para los consumidores y la economía en general”* (Banco Mundial & OCDE, 2017).

<sup>1</sup> Comunicado SIC a la CRC con número de radicado 22-291237- -0, actuación 425 del 27 de julio del 2022.

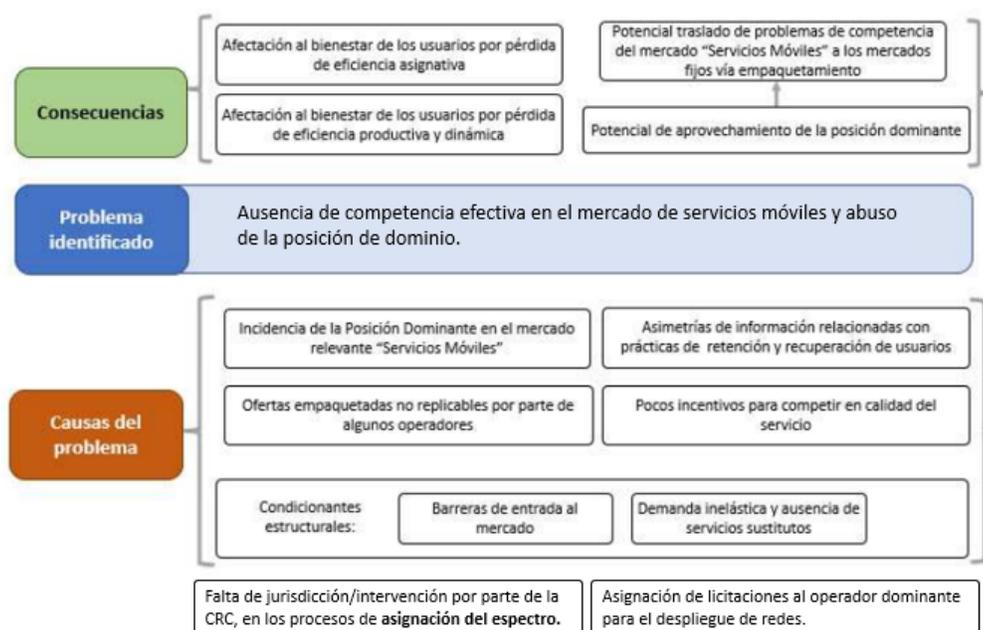
<sup>2</sup> Sentencia T-733 de 2009. Corte Constitucional. M.P Humberto Sierra Porto.

<sup>3</sup> Sentencia C- 150 de 2003. Corte Constitucional. MP Manuel José Cepeda Espinosa.

## 2. Las causas estructurales del problema de competencia en el mercado de servicios móviles

Tomando como punto de partida el árbol del problema planteado por la CRC, consideramos que el mismo omite causales de la problemática actual importantes, las cuales derivarán en una formulación parcial del problema y por lo tanto en alternativas que podrían no ser efectivas en su solución.

Es así como desde TIGO proponemos, la siguiente modificación al árbol del problema inicialmente planteado:



Teniendo en cuenta la importancia de la gestión del espectro, para el control de la competencia en el mercado, puede decirse que la falta de jurisdicción de la CRC en temas de espectro, limitan su función del propender por el desarrollo de la competitividad en el sector, y por lo tanto hay sido una de las causas estructurales del actual problema de competencia. Es así, como si se busca que la CRC actúe con oportunidad esta vez, se requiere de la intervención del regulador en la Subasta de 5G. Si no se actúa en concordancia a los hallazgos del estudio de servicios de mercados móviles adelantado, y se limita la concentración del mercado vía los permisos de uso del espectro, el panorama que le espera al sector de las telecomunicaciones será de un monopolio.

Por otra parte, pero en consecuencia con lo señalado, la falta de acción por parte de la CRC durante los dos años de declaratoria de la dominancia, han sumido al sector en una situación difícil de

sostener. En el ejercicio de sus funciones, ha omitido la intervención de aspectos regulatorios que están en su control actualmente como los son la compartición de infraestructura, el control de la posición de dominio en cuanto a ofertas minoristas y la imposición de medidas asimétricas, en los regímenes de calidad y de interconexión, por ejemplo. Todas estas medidas, que han sido implementadas en otros mercados para que busquen la disminución en la concentración del mercado.

En cuanto al problema definido, consideramos que debe ampliarse, teniendo en cuenta que el problema principal que tiene el sector no es solo la falta de competencia efectiva como es definido por la CRC, sino que adicional ha esto hay evidencia del abuso de la posición de dominio, lo cuál lejos de ser una consecuencia, se constituye a nuestro entender como otro aspecto del problema que debe ser trabajado.

Para demostrar lo anterior basta con revisar el tema de portabilidad y en donde, pese a la apertura de investigaciones y el establecimiento de sanciones, Claro continúa realizando prácticas que desde la perspectiva del régimen general protección de la libre competencia económica pueden ser consideradas como anticompetitivas en el mercado de servicios móviles. Así, se observa que Claro ha sido sancionado por las autoridades de control en varias oportunidades, por sumas cercanas a los 10.000 millones de pesos para el periodo comprendido entre 2020-2022<sup>4</sup>, las cuales se atribuyen al ejercicio de múltiples conductas que tienen claros efectos anticompetitivos, en contravención a las normas y violación al régimen de usuarios, entre otros, y las cuales sigue adelantando a pesar

---

4 Algunas de las conductas de Claro que trasgreden el régimen de protección de usuarios, de protección de datos y de protección al consumidor en general, sancionadas por las SIC son: <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-impone-la-sanci%C3%B3n-mas-alta-por-el-indebido-tratamiento-de-datos-personales-claro-por-su-campana-amigos-que-te-premian>.  
<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-claro-por-publicidad-enganosa-en-campana-de-tarifa-social-de-internet-fijo-para-estratos-1-y-2>.  
<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-los-operadores-claro-y-tigo-por-vulnerar-los-derechos-de-los-consumidores>.  
<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-claro-por-el-incumplimiento-de-sus-propias-decisiones-favor-de-los-usuarios>.  
<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-por-mas-de-6-mil-millones-ocho-operadores-de-telefonía-movil-por-infracciones-al-regimen-de-portabilidad-numérica>.  
<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-multa-claro-por-usar-base-de-datos-de-portabilidad-num%C3%A9rica-para-fines-de-marketing-no-autorizados>.  
<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-comcel-y-etb-por-no-atender-las-pqr-presentadas-por-los-usuarios>.  
<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-claro-por-vulnerar-los-derechos-de-los-usuarios-y-reportar-informaci%C3%B3n-inexacta>.

de las investigaciones y la imposición de sanciones. A manera de ejemplo, se menciona el caso de la portabilidad numérica, que tan solo en 2023 llevó a la SIC a tomar medidas en contra de este operador (apertura de investigación y adopción de medidas administrativas -Resolución No. 21287 del 25 de abril de 2023), por violación del Régimen de Protección a los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, con lo que se deja más que evidencia de cómo las conductas de este operador generan efectos en el mercado y en la libre y leal competencia dentro del mismo.

Así, es claro que el operador Claro no solo ejerce una posición de dominio dentro del mercado, situación que no se encuentra per se proscrita por la ley colombiana, sino que ha desplegado, como consecuencia de dicha posición, prácticas que si devienen del abuso de dicha posición, especialmente cuando se emplea con el fin de excluir a sus competidores y/o explotar al consumidor, lo que si se encuentra prohibido por el ordenamiento jurídico colombiano ya que afectar la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica y que requiere de la urgente intervención por parte de la Comisión.

Pese a los antecedentes reseñados, y las reiteradas sanciones impuestas al operador dominante, lo cual ratifica la conclusión de la CRC en sentido de que el mercado de “Servicios móviles” enfrenta problemas de competencia, lo cierto es que existen elementos de juicio razonables para sostener la tesis de que estos problemas no parecen encontrar una solución en la aplicación del derecho de la competencia ex post, puesto que los remedios que ofrece la legislación, de naturaleza sancionatoria, no son inmediatos ni ofrecen un mecanismo idóneo de reparación a los agentes económicos que concurren al mercado junto con el dominante y que se ven afectados por su comportamiento, por lo que, desde Tigo compartimos la conclusión de que el mercado relevante “Servicios móviles” se mantenga como sujeto de regulación ex ante y por lo tanto en el listado del Anexo 3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, a efectos de que se imponga a Claro regulación particular y se adopten medidas suficientes que permitan, entre otros aspectos, reducir los tiempos de aplicación de sanciones por infracciones específicas a la regulación.

### 3. Paralelo entre el mercado mexicano y el colombiano

La alta concentración y el ejercicio de la posición de dominio en el mercado de servicios móviles, representa un riesgo alto para las naciones en general, al ser la conectividad un servicio esencial, donde actualmente se soporta gran parte del desarrollo social y económico, pues se vulneran las posibilidades de elección de usuarios, del mayor despliegue de infraestructura, la inversión en nuevas tecnologías, entre otros aspectos.

En este sentido, México resulta ser un país referente para Colombia, por las grandes similitudes que guarda de manera puntual el sector de telecomunicaciones, tanto en su estructura administrativa como en su composición de mercado y teniendo al mismo operador como

dominante (ver tabla 1). Asimismo, se evidencia que la intervención regulatoria en México también ha resultado ser algo tardía para corregir el accionar de su agente económico preponderante – Telcel, aun cuando la regulación para la promoción de la competencia haya sido incluida en la constitución política de México, en razón al gran poder que ejercía este operador.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión<sup>5</sup> mexicana, en su Artículo 78 establece que, para el otorgamiento de concesiones en materia de telecomunicaciones, el IFT podrá tomar en cuenta dentro de los procesos de subasta, entre otros, el siguiente: “d) la prevención de fenómenos de concentración que contraríen el interés público”. De igual manera en su Artículo 79, obliga a que las bases de cualquier subasta de espectro, deberá incluir como mínimo, entre otros: “V. Los criterios que aseguren competencia efectiva y prevengan fenómenos de concentración que contraríen el interés público”. Es así, como queda demostrado, que la prevención del aumento en la concentración, debería ser un tema definitivo para la estructuración de cualquier subasta de espectro.

**Tabla 1.** Características del mercado de servicios móviles en México y Colombia, 2022.

PAÍS	DOMINANTE	HHI	PRECIO (PPP)*	PIB per cápita*	CONEXIONES MÓVILES 4G**
México	Telcel - América Móvil	4.282	\$ 18,04	1,22	47,89%
Colombia	Claro - América Móvil	3.406	\$ 17,86	1,50	53,49%

\* ITU. Canasta de precios. Banda ancha móvil para datos, 2GB. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/IPB.aspx>.

\*\* GSMA. Información del mercado. Disponible en: <https://data.gsmaintelligence.com/data/market-metrics?>.

Fuente: elaboración propia.

En 2018 Telcel tenía un *market share* del 70%, en términos del ingreso de los servicios móviles, manteniendo esta condición en el tiempo, al cerrar el 1T-2023 con una participación del 70,6%. Adicionalmente, durante el periodo de 2014 a 2018 los seguidores de Telcel presentaron niveles bajos de EBIDTA, aun teniendo red propia, registrando indicadores negativos para AT&T y Movistar, el cual disminuyó en casi un 40%; agentes que ante la falta de condiciones de competencia favorables y al evidenciar contracciones significativas de su rentabilidad en 2019, decidieron generar una alianza para compartir su red y competir de forma más eficiente.

Tanto ha sido el mantenimiento de las barreras de mercado y la alta concentración que, en junio de 2022, Movistar hizo la última entrega de los paquetes de frecuencia de espectro radioeléctrico del

<sup>5</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR.pdf>.

cual era adjudicatario para la prestación de sus servicios de comunicaciones celulares. Así mismo AT&T ha realizado devoluciones parciales de su espectro; sucesos que desde el 2020 al cierre de agosto del 2023, han llevado a que el gobierno mexicano deje de percibir cerca de 700 millones de dólares, por concepto de derechos de uso del espectro<sup>6</sup>. Donde vale mencionar que tanto los bajos desempeños empresariales y la devolución de espectro, también conducen a una mayor concentración del mercado, mayores limitantes al desarrollo de la libre y leal competencia, una conducción hacia la monopolización de los servicios y, en consecuencia, efectos adversos para los usuarios; lo cual fue expresado por el IFT (2023)<sup>7</sup> en los siguientes términos: *“los precios de espectro implican una desventaja sustancial para los competidores de menor escala...”*; y *“será más difícil que los operadores de menor tamaño alcancen la escala mínima eficiente en el mediano y largo plazo y es posible que tengan que devolver parte o la totalidad del espectro radioeléctrico que tienen concesionado o incluso salirse del mercado, generando una mayor concentración”*.

Por lo tanto, si se tienen en consideración tanto los resultados del estudio realizado por la CRC sobre el mercado de servicios móviles minoristas en Colombia y los elementos expuestos anteriormente sobre el caso de México, se hace evidente que la situación del mercado de las telecomunicaciones en Colombia, resulta tan perverso como en el país Mexicano; con quien compartimos un empresariado acaparador “América Móvil”, que desde sus marcas Claro (Colombia) y Telcel (México) ejerce una posición de dominio, de forma tal que sigue desplazando a los operadores seguidores. Y en consecuencia, este panorama sustenta el hecho, de que, si Colombia no quiere repetir el caso de México, debe imponer medidas urgentes para corregir las fallas del mercado, la permanente posición de dominio y delimitar el margen de acción de este operador en el proceso de subasta de espectro 5G, en favor de la dinamización de la competencia del mercado y previniendo la salida de operadores; lo que al final solo terminará aumentando la concentración, y afectando a los usuarios finales, como lo ha manifestado la CRC, en su reciente estudio de mercados relevante de servicios móviles.

#### 4. Respuesta a la consulta pública

1.1. *¿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.*

<sup>6</sup> IFT. 2023. Los altos costos del espectro generan mayor concentración en el mercado de servicios móviles. (Comunicado 78/2023). Disponible en: <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/los-altos-costos-del-espectro-generan-mayor-concentracion-en-el-mercado-de-servicios-moviles#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%20a%2022%20de%20agosto%20de%202023.&text=Entre%20los%20hallazgos%20se%20destaca,una%20mayor%20concentraci%C3%B3n%20de%20mercado>.

<sup>7</sup> IFT. 2023. Estudio de mercado sobre los Costos del Espectro Radioeléctrico para servicios móviles en México. Disponible en: [https://www.ift.org.mx/sites/default/files/estudio\\_costos\\_del\\_espectro\\_0.pdf](https://www.ift.org.mx/sites/default/files/estudio_costos_del_espectro_0.pdf).

**Rpta: No**, consideramos como se mencionó en la introducción que al problema le hace falta el abuso de posición de dominio, que es lo que efectivamente acentúa el problema de competencia, por lo tanto, el problema debería ser reescrito en los siguientes términos:

<b>Problema identificado</b>	Ausencia de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles y abuso de la posición de dominio.
------------------------------	--

1.2. 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.

**Rpta:** En general las causas definidas en el árbol del problema, no son suficientes para explicar la incidencia del problema identificado. Entendemos que el documento de la CRC identifica algunas de las causas, pero deja por fuera las causas que tienen más peso en la definición del panorama competitivo del sector y que consideramos estructurales. Es por esto que en el siguiente punto desarrollamos las causas que consideramos deben ser incluidas.

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

Entendemos que dentro de la causa que la CRC denomina barreras de entrada al mercado, se encuentra la asignación de espectro como uno de sus componentes. No obstante, la importancia del espectro como determinante de la estructura del mercado, amerita que esta causa se trate como algo independiente. De la misma manera, consideramos que el deber de la CRC para propender por la competencia en el sector, queda sin fuerza si se excluye este elemento. La falta de intervención de la CRC en los procesos de asignación de espectro, y la falta de análisis de los efectos en la competencia de estos procesos han sido determinantes en el efecto general del mercado. Puede decirse que todo proceso de asignación/subasta debería ser precedido por un estudio de su efecto en la concentración, llevado a cabo por parte de la CRC, si es que se quiere cumplir con su deber, de propender por la competencia efectiva en el sector.

La importancia de los procesos de asignación del espectro, implican el análisis de los costos del espectro. Teniendo en cuenta el declive en los ingresos por usuario del sector en los últimos años, así como los impactos macroeconómicos después de la pandemia como los son, el incremento en la inflación, y en la tasa de cambio. El ítem de costos de espectro se ha vuelto fundamental en la estructura de costos de las empresas de telecomunicaciones de todo el mundo. No es un tema inherente a Colombia, sino una situación que se presenta en la mayoría de mercados de la región caracterizados por una caída en los ingresos, y un aumento en las inversiones ocasionado por la renovaciones de espectro dando cuenta de que entre 2023 y 2024,

los operadores en el país deben renovar más del 70% del espectro asignado. Lo anterior, se suma, al llamado del Gobierno nacional, a la subasta de 5G en plenos procesos de renovación por el espectro.

Es así como, los altos costos de espectro han impactado de manera directa las finanzas de todos los operadores, pero sin duda se refleja en mayor medida en los operadores seguidores del mercado, los cuales necesitan de este recurso para continuar en el mercado. El alto costo del espectro, sumado a las difíciles condiciones de competencia, limitan de forma importante los márgenes de rentabilidad y su capacidad de inversión de los seguidores. En la tabla abajo se puede observar las grandes diferencias que existen en términos de rentabilidad de las compañías, donde los indicadores de rentabilidad de CLARO son 2,3 veces superiores a los registrados por MOVISTAR y 4,3 veces a los de TIGO.

Operador	Indicador	2017	2018	2019	2020	2021
CLARO	<b>ROCE Estimado</b> (EBIT/Activo relevante directo)	27,9%	25,7%	34,8%	31,0%	31,7%
	<b>Margen operacional</b> (Utilidad operacional/Ingresos totales del servicio)	26,7%	25,7%	32,7%	32,8%	34,6%
	<b>WACC</b> reportado por el operador al MSC					
MOVISTAR	<b>ROCE Estimado</b> (EBIT/Activo relevante directo)	9,4%	8,4%	7,6%	11,1%	13,1%
	<b>Margen operacional</b> (Utilidad operacional/Ingresos totales del servicio)	14,9%	12,4%	10,5%	14,2%	13,7%
	<b>WACC</b> reportado por el operador al MSC					
TIGO	<b>ROCE Estimado</b> (EBIT/Activo relevante directo)	8,7%	11,1%	12,1%	4,3%	2,5%
	<b>Margen operacional</b> (Utilidad operacional/Ingresos totales del servicio)	6,3%	6,7%	11,1%	7,4%	3,9%
	<b>WACC</b> reportado por el operador al MSC					

Fuente: Elaboración CRC con base en la información reportada por los operadores en el MSC (Modelo de Separación Contable).

Tabla 1 Evolución indicadores de rentabilidad de los operadores CLARO, MOVISTAR y TIGO en la provisión de servicios móviles (2017-2021) Tomado de CRC<sup>8</sup>

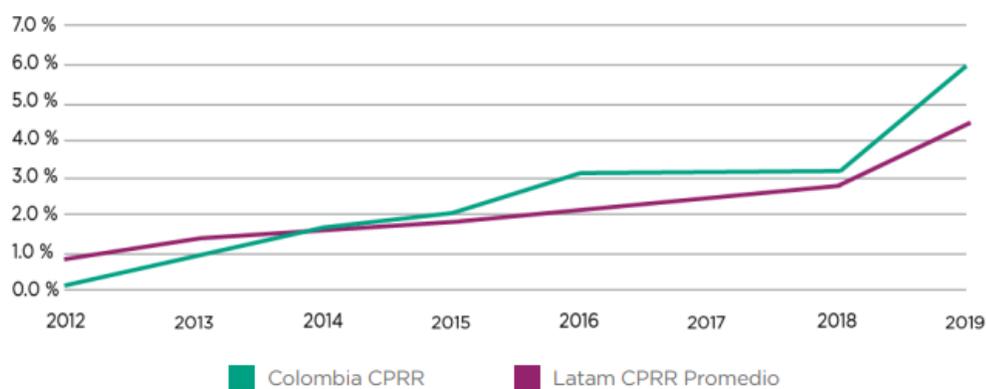
La disminución en las rentabilidades de los operadores seguidores hace que los flujos de caja sean menores y por consiguiente su capacidad de inversión es más limitada lo que se refleja en un menor despliegue y capacidad de innovación. El mismo documento que de la CRC señala las ventajas que posee el operador dominante al contar con mayor capacidad de despliegue de infraestructura propia, “donde los operadores con mayor cobertura cuentan con menores necesidades de inversión para ampliar su cobertura con respecto a los proveedores de menor tamaño. Igualmente, al haber incurrido en costos fijos para el despliegue de esta infraestructura, los operadores de mayor cobertura alcanzan economías de escala que les permiten enfrentar menores costos medios por usuario o por unidad de tráfico, y de esta manera cuentan con mayor capacidad para responder a ofertas comerciales de sus competidores. De esta manera, las diferencias alcanzadas en cobertura resultan en diferencias en las

<sup>8</sup> CRC, REVISIÓN DEL MERCADO RELEVANTE “SERVICIOS MÓVILES”, 2023

estructuras de costos de los operadores que representan ventajas competitivas para los OMR de mayor tamaño, como es el caso de CLARO, lo que refuerza su poder económico en el mercado”<sup>9</sup>.

De otra parte, hay un indicador que utiliza la GSMA conocido como CPR correspondiente a “CPR: Costo unitario del espectro como porcentaje de los ingresos (CPR) o de los ingresos recurrentes (CPRR) – Esto incluye los ingresos totales generados por los operadores en el período relevante, incluyendo tanto los recurrentes como los no recurrentes. Provee una indicación de la rentabilidad o retorno sobre los costos del espectro como una inversión. Cuanto más alto el costo unitario, más baja la tasa de retorno de la licencia de espectro.”<sup>10</sup>

En la gráfica abajo se puede observar como este indicador en Colombia está por encima de los valores de la región, indicando que el espectro es muy costoso respecto de los ingresos lo que se traduce en bajas tasas de retorno, este análisis es aún más crítico si tenemos en cuenta que el promedio del CPR a nivel nacional se mejora por la presencia del operador dominante cuyos ingresos se han mantenido en los últimos años alrededor del 60% de todo el mercado, por lo anterior se puede inferir que los operadores seguidores presentan una menor rentabilidad por el uso del espectro porque este representa un porcentaje mucho mayor de sus ingresos, si los comparamos con el operador dominante .



Gráfica 1 Costo en % de los ingresos recurrentes – acumulado (tomado de la GSMA<sup>11</sup>)

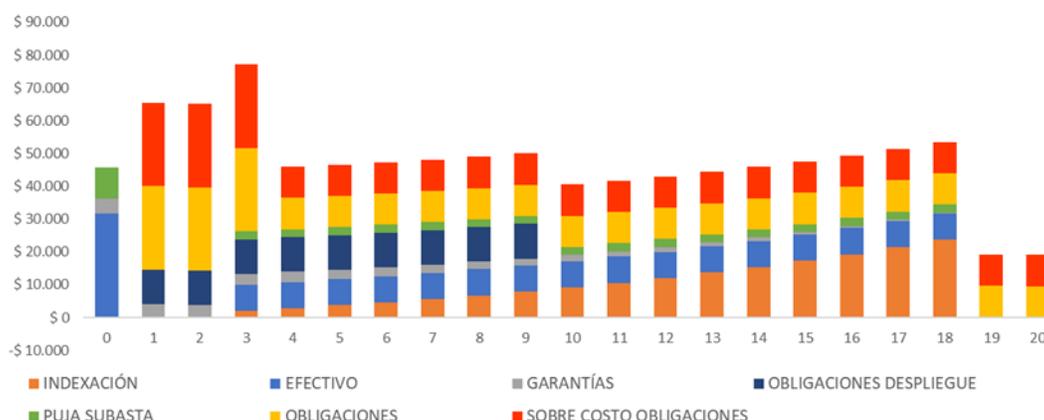
En el caso de la subasta de espectro de 5G, puede llegar a incrementar los costos del espectro. Para explicar este punto, basta con revisar lo que ya ha sido manifestado en las audiencias previas a la subasta en donde existe una diferencia importante entre el costo valorado del MinTIC y el real costo de despliegue de las obligaciones impuestas a cada bloque de 3500 MHz.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> GSMA, El impacto de los precios del espectro en Colombia

<sup>11</sup> Ibid.

Es así como la CRC debería conocer que, para hacer uso del espectro, se requieren además de la adquisición del permiso de uso, de otros componentes que incrementan el costo total de la implementación; en la siguiente gráfica se muestra una simulación de los costos aproximados que durante 20 años un operador tendría que incurrir para el despliegue de la tecnología 5G. Estos costos están compuestos por: los pagos en efectivo, la indexación de los pagos diferidos, las garantías, las obligaciones de cobertura impuestas, así como los costos aproximados de desplegar la nueva tecnología:



Gráfica . Proyección de los costos asociados al 100 MHz de espectro de 3.500 MHz. Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, el costo final de implementación del despliegue de 5G, suponiendo una puja y que las obligaciones de cobertura están correctamente valoradas, se incrementará por el mismo costo del despliegue (actualización de la red y despliegue de las nuevas antenas), así como los costos adicionales de garantías y de indexación. En este ejercicio, el costo del espectro se incrementará en un 130% por estos componentes adicionales.

	COSTO MINTIC	COSTO REAL TIGO	PARTICIPACIÓN	SOBRE COSTO
EFECTIVO	\$ 159.153	\$ 159.153	16%	
INDEXACIÓN		\$ 176.659	18%	18%
OBLIGACIONES	\$ 238.729	\$ 238.729	24%	
GARANTÍAS		\$ 41.252	4%	4%
PUJA SUBASTA (+12%)		\$ 47.746	5%	5%
SOBRE COSTO OBLIGACIONES		\$ 238.729	24%	24%
OBLIGACIONES DESPLIEGUE		\$ 94.500	9%	9%
	<b>\$ 397.882</b>	<b>\$ 996.768</b>	<b>100%</b>	<b>60%</b>

Tabla 1. Componentes del verdadero costo del espectro. Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con lo expuesto, aunque el precio de reserva para 100 MHz está tasado en aproximadamente \$397 mil millones de pesos, con esta proyección podríamos prever que el costo real de este espectro sería de \$996 mil millones, un 60% más del valor de reserva. Lo anterior es importante, ya que los costos de desplegar no están valorados dentro del costo total del espectro aun cuando hacen parte integral del despliegue de la tecnología. La misma situación ocurre con los costos de las garantías y de la indexación.

Es así como la causa identificada por TIGO es que, en los últimos años no se han tomado medidas para controlar la posición de dominio de Claro y cuando estas se han aplicado (mercado relevante de voz saliente móvil) no han sido efectivas por lo que este operador ha sido declarado dominante por casi 14 años, lo que lleva a evaluar tanto el accionar de este operador, como la efectividad de la regulación vigentes y de las sanciones impuestas, tendientes a corregir las fallas de mercado y el abuso de posición de este actor, en detrimento de sus operadores seguidores, como es el caso de Tigo.

Por todo lo anterior, sustentamos que la CRC debe revisar los procesos de asignación y por lo tanto, dentro del árbol del problema se debe incluir el análisis de los procesos de asignación de espectro y sus condiciones como una de las causas de los problemas de competencia que existen en el mercado móvil en Colombia y la intervención oportuna de la CRC en estos procesos.

Por otra parte, otra de las causas que consideramos han afectado las condiciones del mercado llevándolos a su situación actual. Ha sido también, el hecho que el operador declarado en situación de dominio ha sido adjudicatario de varias licitaciones estatales para el despliegue de proyectos de fibra óptica para instituciones educativas entre otros. El reciente caso de Centro Poblados es uno de estos casos, se le han asignado presupuestos superiores a 1 billón de pesos, para el despliegue de fibra óptica en municipios remotos. Este hecho, ha apalancado la situación de dominio y ha fomentado que el operador preponderante, se apalanque es los recursos públicos para solidificar su situación de mercado.

Otro de los ejemplos de esta causa, fueron las licitaciones públicas de subsidios del servicio fijo, en la que Claro recibió cerca de 50 millones de dólares, en 2019, lo que le permitió capturar en el primer trimestre de ese año, más del 38% del crecimiento nacional de usuarios de banda ancha en los estratos 1 y 2, derivando así en un incremento del 102% de su base de usuarios y los efectos que los empaquetamientos convergentes en estos hogares, han propiciado que vía estos subsidios se haya aumentado la concentración en el mercado de servicios móviles. No se entiende, como se asignan estos recursos a un operador dominante, cuando el efecto directa al mercado es un aumento en la concentración del mismo.

Según lo anterior, es importante que la CRC incluya como otra de las causas del problema, la asignación de licitaciones o recursos por parte el estado al operador en situación de dominio,

que le ha permitido apalancarse en recursos públicos para fortalecer su situación y cometer acciones de abuso de la posición dominante.

1.4. 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.

**Rpta:** Si, estamos de acuerdo con las consecuencias expuestas, producto del problema planteado.

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

**Rpta: Aprovechamiento del poder de dominio e inequidad de oportunidades para los seguidores.** Sugerimos incluir esta consecuencia, la cual corresponde a las situaciones que actualmente se evidencian en la dinámica de desempeño del mercado de servicios móviles, producto de la causa enunciada por TIGO en el numeral 1.3, referente a Falta de intervención oportuna por parte de la CRC, en la implementación de medidas diferenciales encaminadas a corregir la falla del mercado identificada.

1.6. ¿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.

**Rpta:** No se sugiere adicionar otros grupos de valor.

1.7. ¿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.

**Rpta:** Teniendo en cuenta las conclusiones a las que llega el estudio de “Revisión de mercado de servicios móviles minoristas” adelantado por la CRC, con relación a que “los permisos de espectro radioeléctrico, los elevados costos hundidos en despliegue de redes y de marketing, así como las economías de alcance y escala, se constituyen en considerables barreras de mercado que limitan la libre competencia”, así como que “las mayores economías alcanzadas por CLARO como operador de mayor tamaño en el mercado, representan barreras a la entrada de nuevos competidores y ventajas competitivas de este proveedor con respecto a los demás operadores que prestan servicios en este mercado. Este hecho

limita las perspectivas de que el mercado avance hacia un estado de competencia efectiva en el corto y mediano plazo”<sup>12</sup>.

Téngase en cuenta que la Comunidad Andina, estableció en las Decisiones 439 de 1998 y 462 de 1999, así como en la Resolución 432 de 2000 de la Secretaría General, disposiciones imperativas de obligatorio e inmediato cumplimiento por parte de las autoridades de los Países Miembros y por los operadores que prestan servicios de telecomunicaciones al interior de aquellos, las cuales incluyen facultades para expedir regulación ex ante con el fin de proteger la libre competencia en los mercados de telecomunicaciones.

De hecho, la Resolución 2058 de 2009, “Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones”, en sus considerandos expone: “La regulación ex ante, entendida como aquella que se expide en orden a promover la competencia en el mercado, así como corregir las fallas que se presenten en el mismo es una herramienta primordial de intervención estatal en la economía para garantizar condiciones homogéneas y económicamente viables para el normal desarrollo de la competencia efectiva en aquellos mercados que dados sus problemas de competencia, ameriten dicha intervención”.

Asimismo, bajo las disposiciones de la Ley 1341 de 2009 antes citadas, donde se precisa que dentro de las funciones de la CRC se encuentra el “Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado”<sup>13</sup>. Desde Tigo consideramos que una vez reiteradas las condiciones de alta concentración del mercado y la dominancia de Claro en el mercado de servicios móviles, se hace necesario y fundamental que el regulador, se reitera, en cumplimiento de la normatividad vigente y en uso de sus facultades, debe expedir las medidas regulatorias asimétricas que equilibren el ejercicio de la competencia en el sector, imponiéndole medidas particulares al operador dominante en favor de la sana y leal competencia entre los agentes, la promoción de la existencia en la pluralidad de oferentes, el efectivo ejercicio a la libre elección por parte de los usuarios y la restricción a la existencia de prácticas anticompetitivas.

Por lo anterior y en respuesta a la consulta de la CRC respecto a las medidas regulatorias que se podrían implementar para solucionar y hacer frente a las fallas del mercado y la dominancia de

<sup>12</sup> CRC. 2023. Revisión del mercado relevante de servicios móviles. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/revision-mr-servicios-moviles\\_0.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/revision-mr-servicios-moviles_0.pdf).

<sup>13</sup> Ley 1341 de 2009, Artículo 22.

Claro, a continuación, relacionamos algunas medidas particulares que han de aplicarse al dominante:

**i) Intervención de la CRC, en los procesos de asignación de espectro.**

La pasada subasta de espectro en 2019 tuvo como resultado que el operador dominante sea en la actualidad el máximo adjudicatario, alcanzado los topes establecidos por la ley en esa materia; situación que como lo determina la misma CRC en su Resolución 6146 de 2021, le permitirá seguir consolidando su posición de dominio en el mercado de servicios móviles: *“(...)bajo la configuración de espectro después de la subasta, a 2020 COMCEL se consolidó como el operador con la mayor cuota de espectro en el mercado (27,84%) alcanzando los topes tanto en bandas altas como en bandas bajas, lo que le permitirá seguir consolidando su posición en el mercado a mediano y largo plazo, más aún si se tiene en cuenta lo ya mencionado respecto del tamaño relativo y absoluto del operador y lo atinente a barreras de entrada”*.

Dado este contexto, como manifestamos en la primera etapa de consulta del proceso de subasta 5G, que cerró el pasado 15 de agosto el MinTIC; desde Tigo consideramos que la adopción de un Time to Market diferencial para el operador dominante, se constituye en una medida asimétrica necesaria para evitar una mayor profundización de la concentración del mercado y un impulso para que los operadores seguidores, puedan alcanzar condiciones de competencia efectiva. En consecuencia, se propone que vía regulación se disponga que el operador dominante se vea obligado a limitar el encendido de su red 5G, es decir, una diferenciación en los planes de instalación y puesta en servicio de la red del operador dominante, respecto al de sus seguidores; permitiendo que estos últimos puedan tener una avanzada inicial en la puesta en funcionamiento y lanzamiento comercial del espectro de 3500MHz, mínimo de 24 meses; ya que este tipo de medidas ayuda a nivelar las condiciones de mercado, donde los seguidores del dominante pueden desplegar de manera gradual y en oportunidad a la capitalización de estas redes

En este sentido vale la pena citar las propias manifestaciones de la CRC, al indicar que *“No se encuentra evidencia de que la innovación y el cambio tecnológico en el mercado de servicios móviles, cuyo patrón principal se asocia a la migración a redes 4G y la futura migración a 5G, sean fuerzas suficientes que lleven al mercado a una situación de competencia efectiva en el corto y mediano plazo”*<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> CRC. 2023. Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/documento-formulacion-medidas-aplicables-servicios-moviles.pdf>.

CRC. 2023. Revisión del mercado relevante de servicios móviles. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/revison-mr-servicios-moviles\\_0.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/revison-mr-servicios-moviles_0.pdf).

**Precio base de reserva superior.** Se solicita que en la próxima subasta 5G se le imponga al operador dominante un precio base de reserva superior, de tal forma que los operadores seguidores tengan la posibilidad de acceder al espectro, sin tener que pujar con el dominante; ya que los seguidores se encuentran en desventaja comercial y de capacidad de negociación, como bien ha registrado la CRC, los indicadores de rentabilidad de Claro superan en 2.3 veces Movistar y 4.3 veces el de Tigo.

**Selección espectro por parte del operador dominante:** Dentro de las condiciones que se plantean para subasta de espectro de 3500MHz se establece una fase final de subasta para permitir que los ganadores de espectro en esta banda elijan la ubicación en frecuencia de dicho espectro da manera agregada y contigua, la cual se realizará mediante un proceso de Subasta en Sobre Cerrado de ronda única. En este sentido, proponemos que en la próxima subasta de 5G el operador dominante no pueda seleccionar un bloque específico del espectro asignado, sino que este tendrá que esperar a que los demás operadores seleccionen la ubicación de los bloques adjudicados. Con esta medida se logra, que los operadores seguidores conserven estabilidad financiera, en tanto se elimina una fase de subasta donde los precios se pueden elevar por efecto de la puja con el dominante.

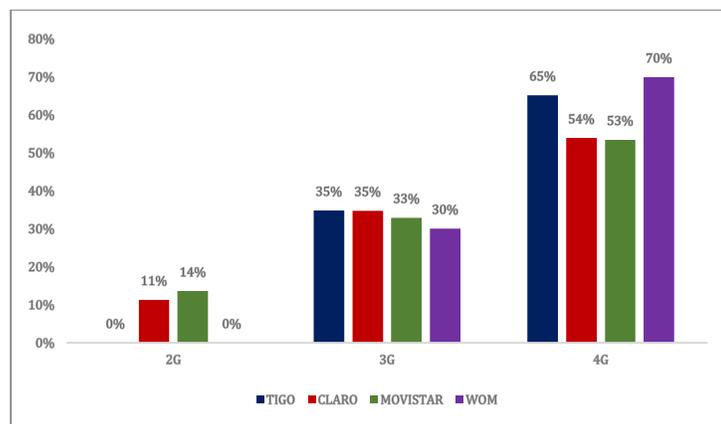
**Reconfiguración de las obligaciones de hacer:** Como se ha explicado en los apartados anteriores, es de vital importancia, que la CRC revise la configuración de las obligaciones de hacer, y conceptúe sobre la evidente ventaja que estas tienen para incrementar la posición de dominio. El hecho de que los bloques de la subasta de 3.500 MHz, representen más del 40% del peso total de las obligaciones en despliegue de fibra óptica para instituciones educativas, genera un claro desequilibrio en la subasta y una ventaja competitiva significativa para el operador dominante. Al final, será quien podrá adquirir este espectro con condiciones más favorables, debido a sus economías de escala.

**Reconocimiento modernización redes a 4G:** Los lineamientos para el reconocimiento de la modernización de legadas, establecido en los anexos definitivos de la Resolución 2715 de 2020, deja entrever que las condiciones bajo las cuales este se efectuará, pueden generar un quiebre del mercado; esto si se tiene en cuenta que, bajo los principios y apuestas empresariales de Tigo por brindar una mejor cobertura y calidad de servicio a sus usuarios, este ya apagó su red 2G con el fin de utilizar este espectro de forma más eficiente con tecnologías más modernas. Situación que implicó realizar una serie de acciones técnicas, financieras y regulatorias, que aún no han podido ser replicados por sus competidores<sup>15</sup>.

En este sentido, una medida que podría recomendar la CRC dentro de la gestión del borrador de condiciones de la subasta podría ser el de limitar el reconocimiento de la

<sup>15</sup> <https://www.larepublica.co/empresas/TIGO-se-convierte-en-primer-operador-en-apagar-red-2g-para-conectar-usuarios-en-4g-3481271>

modernización de 2G y 3G a 4G - 5G y, únicamente para los operadores seguidores, lo que aumentaría la competencia general del mercado, mejorando la estructura de costos de estos.



**Gráfica 12.** Participación de tecnología por operador - 4T 2022  
Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de CRC<sup>16</sup>.

## ii) Mercado mayorista – RAN

**El RAN bajo un escenario de subasta 5G:** “Las eficiencias derivadas de la compartición de la infraestructura de acceso móvil, no serán suficientes para que cada uno de estos operadores obtenga las mismas economías de escala y alcance del dominante” (CRC, 2023).

De acuerdo con las conclusiones a las que llega el propio regulador en su actual ejercicio de revisión del mercado relevante, respecto a que una eventual integración tecnológica de los dos operadores inmediatamente seguidores (Tigo y Movistar), no serán suficientes para hacer contrapeso al dominante, en el mercado minorista de servicios móviles. Se considera oportuno que el regulador defina una medida regulatoria particular, donde Claro tenga la obligación de permitir RAN en todos elementos de red, condicionando el lanzamiento de los servicios 5G, una vez que este haya garantizado el RAN total a su red, a sus operadores seguidores.

**Tarifas asimétricas para acceder al RAN:** De igual forma, y teniendo en cuenta que la instalación esencial del RAN continúa siendo un elemento clave para el desarrollo de la competencia, en la medida en que permite equiparar las ofertas de los diferentes agentes en términos de cobertura; argumentos validados por el “estudio sobre usos, hábitos,

<sup>16</sup> CRC Revisión del Mercado Relevante “SERVICIOS MÓVILES” agosto 2023

preferencias y experiencias del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia” (CRC,2023), donde se encontró que la principal razón que motiva a un usuario a seleccionar un operador de servicio de telefonía móvil, es justamente el atributo de cobertura del servicio; así como que, el operador dominante es quien detenta el mayor despliegue de red en el país y en consecuencia, es el proveedor con mayor capacidad de ofrecer RAN para sus competidores. Se considera que otra de las medidas regulatorias que permitirían corregir la falla estructural del mercado que ha generado el operador Claro, sea que este tenga que ofrecer a sus competidores, independientemente de si son entrantes o establecidos, en los términos que actualmente lo define la regulación, tarifas diferenciales de RAN, es decir que el costo de RAN para los servicios de Voz, Datos y SMS que el dominante provee a sus competidores sea menor, en virtud a sus economías de escala y de alcance.

**Obligación de proveer la instalación esencial del RAN en forma geográficamente desagregada:** Históricamente, desde que la provisión de la instalación esencial del RAN quedó reglamentada en Colombia, el operador dominante fuerza a sus competidores a tener que remunerarle este servicio en localidades (municipios o áreas) en las que el solicitante del RAN no requiere el servicio, so pretexto, según lo argumenta Claro, de no poder hacer una segmentación de la cobertura de sus estaciones base, obligándolos así a tener que utilizar y remunerar el RAN en aquellas localidades y/o zonas adyacentes a aquella en la que sí es del interés y necesidad del solicitante utilizar el RAN para mejorar la experiencia de cobertura de su servicio y, con ello poder equiparar este atributo al del dominante. Con esta estrategia el operador dominante obliga a sus seguidores a tener que remunerarle el RAN en zonas que no necesitan, encareciendo con ello los costos operativos de sus competidores.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la configuración de la redes de los operadores móviles, incluyendo la del dominante, si tienen la capacidad técnica de hacer una segmentación geográfica para configurar el área específica en la que se provee el RAN, se solicita a la CRC incorporar como medida regulatoria particular, imponer la obligación a Claro de proveer el RAN a los operadores solicitantes, circunscribiéndolo estrictamente al área geográfica para el cual se lo solicitan o en su defecto, que no procederá el cobro en zonas adyacentes no solicitadas.

### iii) Imposición de régimen de calidad diferencial a los operadores seguidores

Es ya conocido por la CRC, que una de las consecuencias directas que tiene la falta de competencia en el mercado, es la caída generalizada de la calidad de los servicios móviles, en

especial de la velocidad de descarga de datos móviles que como la misma CRC ha evidenciado, es de las más bajas de los países miembros de la OCDE.

Es así como una de las medidas que puede implementar la CRC, es la imposición de un régimen de calidad especial para el operador dominante, en el cuál por ejemplo, los valores objetivo, le sean aplicables solo a este o más estrictamente a este. Cabe aclarar, que esto es oportuno con el proyecto de revisión a las condiciones de calidad que actualmente se encuentra en curso dentro de la Agenda Regulatoria de la CRC para el 2023 – 2024. Es la oportunidad que se presenta, para que la calidad de los servicios móviles pueda tener parte dentro de las medidas de control a la concentración del mercado.

#### iv) Mercado mayorista de terminación de llamadas

Los cargos de Acceso asimétricos para las interconexiones de voz, es una medida mayorista que pretende contrarrestar la falla estructural que ya había sido advertida por la CRC años atrás, que conllevó a la expedición de la Resolución CRC 4002 de 2012, y que aún persiste en el mercado relevante de "Voz Saliente Móvil". Si se revisan los antecedentes que motivaron la expedición de esa resolución, se encuentra que la misma aún prevalece, ya que Claro continúa teniendo la participación más alta de mercado a nivel de tráfico on-net, mientras que los demás operadores móviles concentran mayoritariamente sus llamadas terminadas fuera de su red (off-net). Esto continúa siendo así, por cuanto, como en su momento lo indicó la CRC en los antecedentes de la norma precitada *“la participación de COMCEL en el mercado referido continúa siendo persistentemente alta y significativamente superior a la de sus competidores, derivado de que la red de COMCEL concentra el mayor número de usuarios y por ende se estima que los usuarios de las redes de los otros operadores deseen terminar tráfico en la red de COMCEL.”*, situación que en nada ha variado de 2012 a la fecha y que la CRC ha revalidado en su estudio reciente de dominancia revisión del mercado relevante de servicios móviles minoristas.

También continúan estando completamente vigentes los siguientes argumentos que motivaron esa norma:

*“La anterior circunstancia permite evidenciar que COMCEL por tener mayor proporción de tráfico on-net enfrenta costos menores en comparación con los demás proveedores, quienes por contar con un mayor tráfico off-net hacia la red de COMCEL, tienen una estructura de costos menos favorable debido a que los cargos de acceso representan un mayor peso en la misma. En consecuencia, el operador COMCEL se encuentra en capacidad de ofrecer menores tarifas como resultado de los menores costos.*

*De acuerdo con lo anterior y con base en los estudios aportados por la CRC, los usuarios de COMCEL no tienen incentivos para cambiarse hacia la red de otros operadores, toda vez que tienen la expectativa de que las tarifas más favorables van a ser ofrecidas por el operador dominante.”*

En ese sentido, recurrir de nuevo a la medida regulatoria propuesta para el mercado mayorista consistente en que los cargos de acceso que deben pagar los competidores de Claro para terminar tráfico en la red del dominante es, de nuevo, *“consecuente con la intención de hacer tarifas contestables por parte de los competidores al disminuir un componente importante de su estructura de costos, ello es, los cargos de acceso para la terminación de llamadas en la red de COMCEL.”*, como ya se planteó en la Resolución CRC 4002 de 2012.

Finalmente, respecto a este remedio regulatorio, se plantea como recomendación que la senda de disminución establecida por la Resolución CRC 7007 expedida el 14 de diciembre de 2022 en su ARTÍCULO 2, que modifica el artículo 4.3.2.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016, se aplique para la red de Claro con un año de antelación respecto a sus competidores.

#### **v) Tarifas diferenciales de acceso a la infraestructura**

Como antecedente sobre este punto, vale recordar que la manera como Claro (operador dominante), ingresó al país a prestar sus servicios fijos, fue principalmente a través de la compra de redes troncales y de acceso de pequeños prestadores del servicio de televisión por suscripción y de servicios de conectividad, donde a partir de ellas, mediante la reposición y el despliegue de nuevas redes amplió su huella de cobertura en todo el país; pero que tanto para las redes que compró como para las que posteriormente desplegó, ha recurrido principalmente, al arrendamiento de la infraestructura física, tanto de energía como de telecomunicaciones, para apoyarlas, y en mucha menor proporción a la construcción de infraestructura propia de postes y/o canalizaciones. Esta situación lo convierte de nuevo y, en virtud a su cobertura, en el mayor arrendatario de infraestructura física del país, y para este caso, la de sus competidores que por tener un mayor tiempo de presencia en el país y/o una procedencia, que como en el caso de UNE, EMCALI y ETB, sí poseen infraestructura física propia, estando estos obligados de arrendarle a Claro.

Teniendo en cuenta que el propio estudio de la CRC advierte que, según su árbol del problema, la dominancia actual de Claro tiene como una de sus consecuencias el *“Potencial traslado de problemas de competencia del mercado “Servicios Móviles” a los mercados fijos vía empaquetamiento”* y, que la infraestructura física para el despliegue de las redes de acceso para la prestación de servicios fijos, es un cuello de botella que el operador dominante está salvando arrendándola de sus competidores, a tarifas que el propio regulador ha disminuido de manera drástica con la

promulgación de la Resolución CRC 7120 de abril de 2023, facilitándole al dominante ese traslado de su dominancia también al mercado de los servicios fijos. Bajo estas premisas, se considera que como medida ex ante frente a ese escenario, el regulador debe establecer condiciones diferenciales de remuneración de la infraestructura física de postes y canalizaciones por parte del operador dominante, a los operadores de telecomunicaciones que le arrienden esa infraestructura.

#### **vi) Test de Replicabilidad Económica TRE.**

El dominante deberá suministrar información clara y suficiente sobre sus planes y ofertas comerciales de servicios móviles individuales y empaquetados, sus planes de retención y recuperación de clientes; además de aquellos relacionados al empaquetamiento de fijo-móvil. Es decir, productos de fibra comercializados por Claro en el segmento residencial individuales y empaquetados con servicios móviles y, ofertas minoristas de servicios móviles de voz y datos.

Por consiguiente, se esperaría que la CRC disponga de información suficiente que le permita verificar de manera ex ante, la replicabilidad de ofertas del dominante, validando un posible estrechamiento de márgenes que no permita a los seguidores replicar de manera rentable dichas ofertas; donde se tome como referencia el ARPU óptimo promedio del mercado.

#### **vii) Revisión de las prácticas comerciales, focalizadas regionalmente.**

Es necesario que la CRC revise las prácticas comerciales de Claro sobre ofertas con enfoque regional u otras que busquen apalancarse en su oferta convergente, para capturar clientes de los operadores seguidores. En este sentido el dominante estará obligado a suministrar en detalle todos los planes y paquetes que ofrece en el mercado, así como aquellos que estructura como plan de retención y recaptura de clientes, a fin de que el regulador disponga de información real y pertinente, para la toma de decisiones tanto en la protección del usuario como de la promoción de la competencia, a fin de que la CRC pueda validar la capacidad de contestabilidad y réplica por parte de los operadores seguidores.

De tal modo, que el regulador podrá asegurar de manera oportuna que la oferta de Claro es de carácter nacional, en concordancia con el alcance geográfico del mercado relevante de servicios móviles y, por ende, no podrá lanzar y aplicar promociones condicionadas a ciertas zonas geográficas del territorio, es decir, disponer de ofertas diferenciadas según su posición relativa en el mercado.

Por lo anterior, consideramos que todas las propuestas realizadas y descritas anteriormente, son congruentes con las disposiciones de ley, respecto a que la CRC ha de expedir regulación de carácter general y particular, bajo criterios de mejora normativa y aplicando metodologías pertinentes, sustentadas en el análisis de impacto normativo. Interviniendo oportunamente el mercado de servicios móviles colombiano, en procura de lograr un mayor bienestar social, el cierre de brechas tecnológicas y la transformación digital del país, entre otros elementos que benefician de manera directa a los usuarios finales quienes son individuos y empresas, actores fundamentales para la consolidación de la industria y del desarrollo de la sociedad del conocimiento y la tecnología.

## 5. Beneficios de una intervención en el mercado

La imposición de medidas asimétricas al operador dominante sin duda genera múltiples beneficios económicos y sociales derivados de una mayor competencia en el mercado de los servicios móviles en Colombia, entre los cuales pueden destacarse los siguientes:

- Inversión per cápita en telecomunicaciones: Un mercado en competencia brinda mayores incentivos a los operadores para invertir en servicios e infraestructura de telecomunicaciones, ya que los operadores están sometidos a una mayor presión competitiva para diferenciarse de sus competidores. en términos de modernización tecnológica, despliegue de infraestructura, atención al cliente, entre otros.
- Uso de tecnologías avanzadas: en línea con lo anterior, una mayor inversión en telecomunicaciones se ve materializada en la modernización tecnológica de las redes, lo cual potencia el desarrollo sectorial y de la economía en general, al ser un sector transversal para las diferentes actividades económicas; así como también deriva en beneficios al bienestar social de la población, al orientar estas acciones al cierre de las brechas digitales.
- Disponibilidad de recursos para diferentes tipos de usuarios: en atención a las necesidades de consumo de los usuarios, los operadores en un mercado con competencia efectiva, pueden identificar oportunidades para mejorar sus servicios y potenciar sus ingresos, vía diferenciación en la disposición de recursos de sus planes o paquetes de servicios móviles, sin que con ello vean contraídos sus márgenes de ganancia, ni el detrimento de su ingreso promedio por usuario y en consecuencia, mejorando sus cuotas de participación<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Recordemos que esta situación no sucede actualmente. Como bien reporta la CRC (2023) en términos de la “revisión de las participaciones el líneas o accesos, tráfico e ingresos en el mercado de servicios móviles y del agregado de los servicios de telefonía móvil e internet, e incluso a nivel de modalidad de pago, se evidencia que el operador CLARO es quien ha registrado las mayores participaciones en todos los años del periodo de análisis, con cuotas de mercado que oscilan entre el 45% hasta 61% y diferencias promedio de 31 puntos porcentuales frente a su inmediato seguidor, es decir, que la cuota de mercado del operador líder es aproximadamente 2,43 veces a la cuota del segundo operador”.

La introducción de planes móviles que incluyan más datos a precios más competitivos, unido a una mayor inversión en infraestructura de telecomunicaciones, contribuiría a fomentar la competencia en el mercado colombiano y maximizar los beneficios para los consumidores, como un mayor consumo mensual de datos y mayores velocidades de conexión; lo cual favorece el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo territorial, particularmente de aquellas zonas rurales y apartadas, así como de manera generalizada el incremento de la productividad y el crecimiento económico del país.

En los anteriores términos ponemos en conocimiento de la CRC nuestros comentarios esperando que los mismos sean analizados y tenidos en cuenta, para la expedición regulatoria de las medidas particulares aplicables al operador dominante – Claro; esto con el fin de evitar que se siga profundizando el desequilibrio en el mercado relevante de servicios móviles en Colombia y minimizar los riesgos de un traslado de la dominancia vía convergencia fijo-móvil, lo cual causaría un perjuicio irremediable en el desempeño sectorial, la competitividad, la prestación eficiente de los servicios y por ende, la garantía de los derechos de los usuarios.

Cordial saludo,



**IVÁN MANTILLA PINILLA**  
Gerente de Asuntos Regulatorios  
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos