



REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES

Documento de formulación del problema

Política Regulatoria y Competencia

Septiembre de 2023

— www.crccom.gov.co —

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL

REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. CONTEXTO NORMATIVO Y REGULATORIO	4
3. RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE LA DEFINICIÓN Y EL ESTADO DE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO RELEVANTE "SERVICIOS MÓVILES" SUSCEPTIBLE DE REGULACIÓN EX ANTE.....	8
4. PROBLEMA IDENTIFICADO	13
5. OBJETIVOS DEL PROYECTO	33
6. GRUPOS DE VALOR ASOCIADOS AL PROYECTO.....	34
7. CONSULTA PÚBLICA.....	35
8. BIBLIOGRAFÍA	36

REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES

1. INTRODUCCIÓN

Mediante la Resolución CRC 5108 de 2017¹ la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) definió el mercado minorista de "Servicios Móviles"² como mercado relevante³, y a su vez, determinó que dicho mercado debía ser declarado susceptible de regulación ex ante⁴ debido a que se identificaron problemas de competencia que no se esperaba fueran superados de manera orgánica por el mercado mediante competencia potencial, ni a través de la aplicación del derecho de la competencia. Así mismo, durante los años 2017 al 2021, la CRC adelantó una actuación administrativa particular, que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6146⁵ de 2021, confirmada mediante la Resolución CRC 6380⁶ de 2021, mediante la cual, constató la posición dominante del operador COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A. (COMCEL) en el mercado de "Servicios Móviles".

Aunado a lo anterior, en cumplimiento de sus funciones, y con ocasión de las transformaciones del sector de las telecomunicaciones, y en particular, del mercado relevante en comento, la CRC en los últimos años ha venido realizando un monitoreo permanente del desempeño y estado de la competencia en este mercado, producto del cual elaboró el documento denominado "*Revisión del mercado relevante Servicios móviles*" publicado el 18 de agosto de 2023⁷. Los análisis y conclusiones plasmados en este documento permitieron ratificar la definición del mercado relevante minorista "Servicios Móviles" como un mercado susceptible de regulación ex ante, pues se trata de un mercado que carece de competencia efectiva dado que se encuentra altamente concentrado, presenta barreras a la entrada sustanciales, y si bien la cobertura de los servicios ha aumentado, la calidad no avanza de manera significativa; adicionalmente, dada la tendencia de evolución de la concentración del mercado y la existencia de economías de escala, alcance y barreras a la expansión, no se prevé que evolucione en el corto o mediano plazo hacia un mercado en competencia efectiva. Por último, la CRC no prevé que la aplicación del derecho de la competencia resulte suficiente para corregir las fallas existentes en dicho mercado mediante regulación ex post.

En este orden de ideas, corresponde a la CRC, en ejercicio de su función de intervención regulatoria, establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios, promover la

¹ "Por la cual se modifica la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones."

² Los "Servicios Móviles" corresponden a un paquete que incluye los servicios de Internet móvil, voz saliente móvil y la originación de SMS y MMS.

³ Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁴ Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁵ Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/normatividad/resolucion-6146>

⁶ <https://www.crcm.gov.co/es/normatividad/resolucion-6380>

⁷ CRC (2023). Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles". Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 3 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

competencia en los mercados, evitar el abuso de la posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de telecomunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de telecomunicaciones, por lo cual, esta Comisión consideró adecuado adelantar un proyecto regulatorio con el objetivo de evaluar la pertinencia de establecer medidas regulatorias aplicables al mercado relevante "Servicios Móviles", y modificar o complementar aquellas previstas en la regulación respecto de los servicios de voz o datos móviles, para mitigar las causas asociadas a la falta de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles" y de esta manera promover la competencia en ese mercado, propendiendo por el bienestar de los usuarios, tal y como se estableció en la "Modificación a la Agenda Regulatoria 2023-2024"⁸.

Así las cosas, acorde con la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), en el presente documento se desarrolla la formulación del problema de este proyecto regulatorio, el cual se divide en siete secciones. La primera corresponde a esta introducción. En la segunda sección, se encuentra el contexto regulatorio del proyecto. En la tercera, se presenta un resumen de los resultados de la revisión de la definición y el estado de la competencia en el mercado relevante "Servicios Móviles". En la cuarta sección se encuentran el árbol del problema con sus causas y consecuencias explicadas en detalle. En la quinta, se establecen los objetivos del proyecto regulatorio, y en la sexta sección se identifican los grupos de valor con potencial interés en este proyecto. Por último, en la séptima sección, se relacionan las preguntas que hacen parte de la consulta pública, cuyo objetivo es promover la participación de los agentes interesados frente a lo propuesto en el presente documento.

2. CONTEXTO NORMATIVO Y REGULATORIO

Como se mencionó en la parte introductoria de este documento, corresponde a la CRC promover la competencia en los mercados, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones⁹.

Así mismo, el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009 dispone que, aunque los PRST podrán fijar libremente los precios al usuario, la CRC podrá regular estos precios cuando no haya suficiente competencia, se presente una falla de mercado, o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos.

Adicionalmente, la Ley en cita, faculta a la Comisión para establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios, expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos

⁸ Disponible en:

<https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Modificaci%C3%B3n%20Agenda%20Regulatoria%20CRC%202023%20-%202024/Modificacion-Agenda-Regulatoria-2023-2024.pdf>

⁹ Artículo 19 de la Ley 1341 de 2009 modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 4 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo, el régimen de acceso y uso de redes, los parámetros de calidad de los servicios, los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información, y en materia de solución de controversias entre los proveedores de redes y servicios de comunicaciones¹⁰.

También resulta pertinente mencionar que la ley en comento encomienda a la CRC la función de promover y regular la libre competencia 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.

Así las cosas, en ejercicio de sus funciones legales, la CRC ha tomado decisiones regulatorias dirigidas a promover la competencia, y proteger los derechos de los usuarios en los mercados de servicios móviles; entre las medidas adoptadas en los últimos años se encuentran los siguientes:

- (i) **Actualización del régimen de Portabilidad Numérica Móvil:** En primera instancia, en lo relativo a la **disminución del tiempo de portación de número para el cambio de operador móvil**, fue expedida la Resolución CRC 5929 de 2020¹¹. Mediante esta Resolución se redujo el tiempo que toma cambiar un número telefónico de un operador a otro, pasando de tres días a menos de un día hábil, permitiendo realizar el proceso en tan sólo horas. Esto con el fin de permitir al usuario ejercer su derecho de libre elección, beneficiarse de ofertas de corta vigencia y cambiar de operador sin dificultad.

Aunado a lo anterior, con el propósito de facilitar el derecho de los usuarios de portar su número y de mitigar los riesgos de conductas fraudulentas ocurridas durante las solicitudes de portación, la CRC adelantó la **revisión del proceso de Portabilidad Numérica Móvil**, lo que culminó con la expedición de la Resolución CRC 7151 de 2023¹². Mediante esta Resolución, entre otras modificaciones, se eliminó la obligación de los usuarios de estar al día en las obligaciones con su operador para poder portarse; adicionalmente, se incluyó una advertencia en el texto del NIP¹³ dirigido al usuario solicitante de la portación con el objetivo de prevenir situaciones de fraude derivadas del envío de dicho código. En la misma línea, se unificaron los requisitos del proceso de portación de líneas en la modalidad prepago y en la modalidad pospago. Así mismo, se incluyó una causal de rechazo por desactivación, suspensión, numeración no implementada y numeración no asignada a usuarios finales, en aras de proteger los derechos de los usuarios de comunicaciones y promover la competencia.

¹⁰ Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 modificado por el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009.

¹¹ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00005929.pdf>

¹² Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007151.pdf>.

¹³ Número de Identificación Personal de confirmación.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 5 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

- (ii) **Actuación administrativa de carácter particular y concreto tendiente a la constatación de la posición dominante de un proveedor en el mercado relevante "Servicios Móviles":** A través de las Resoluciones CRC 6146 y 6380 de 2021 se constató la posición dominante del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones COMCEL en el mercado susceptible de regulación ex ante "Servicios Móviles". Con esta decisión se reconoce un hecho del mercado, que se debe tener en cuenta en el análisis de medidas para la promoción de la competencia y de prevención del abuso de dicha posición.
- (iii) **Digitalización del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de servicios de Comunicaciones.** A través de la Resolución CRC 6242 de 2021¹⁴ se establecieron medidas para digitalizar el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, esto con el fin de facilitar a los usuarios el ejercicio de sus derechos y obligaciones, y permitir a las empresas prestadoras de los servicios diferenciarse entre ellas a través de un elemento dinamizador de la competencia distinto al precio o la calidad del servicio, esto es, la calidad en la atención al usuario mediante el aprovechamiento de las TIC.
- (iv) **Revisión de las condiciones generales para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional,** el cual culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021¹⁵, con la que se modificó la manera como debe darse la remuneración por el acceso a la instalación esencial de RAN, optimizando su uso como instalación esencial y buscando promover de manera simultánea el despliegue de infraestructura y el aprovechamiento de la infraestructura existente.
- (v) **Revisión del Régimen de Acceso, Uso e Interconexión,** el cual culminó con la expedición de la Resolución CRC 6522 de 2022¹⁶ con la que esta Comisión actualizó el marco regulatorio en Colombia en materia de interconexión y acceso, generando beneficios para los usuarios en cuanto a la protección de sus derechos, recogiendo la visión de política pública para modernizar las redes del país y apoyando la transición tecnológica.
- (vi) **Revisión de las condiciones de calidad de servicios de telecomunicaciones.** Producto de este proyecto se expidió la Resolución CRC 6890 de 2022¹⁷, por medio de la cual se actualizó el Régimen de Calidad de los servicios de telecomunicaciones, con el fin de atender las necesidades de los usuarios y de la industria y alentar a los distintos operadores a la mejora continua de la calidad con la que se prestan los servicios de comunicaciones fijos y móviles, lo cual, a su vez representa un factor que promueve la competencia en los mercados. En esta norma se introdujo una forma innovadora de medición a través de la experiencia del usuario vía *crowdsourcing*, la cual entró en funcionamiento desde el 1 de abril de 2023.

¹⁴ Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006242%20Digitaliza%20RPU.pdf>

¹⁵ Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006298%20RAN.pdf>

¹⁶ Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006522.pdf>

¹⁷ Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/Resolucion-CRC-6890-de-2022.pdf>

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 6 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

- (vii) **Revisión de los esquemas mayoristas de remuneración móvil**, el cual culminó con la expedición de la Resolución CRC 7007 de 2022¹⁸, con la que se actualizaron las condiciones de remuneración mayorista del interconexión y acceso a redes móviles de acuerdo con las nuevas realidades tecnológicas del mercado, el potencial de competencia en el corto y mediano plazo y la aplicación del derecho de la competencia.
- (viii) **Compartición de infraestructuras para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones**. A través de este proyecto se desarrolló la línea de estudios en materia de compartición de infraestructura pasiva en Colombia, el cual en su primera fase permitió la expedición de la Resolución CRC 5890 de 2022¹⁹, mediante la cual se modificaron las condiciones de acceso, uso y remuneración para la utilización de la infraestructura del sector de energía eléctrica en el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones en dos puntos fundamentales: El esquema de definición de la contraprestación económica para la compartición²⁰, y la inclusión de un procedimiento de desmonte por impagos²¹.

En la segunda fase del proyecto, fue expedida la Resolución CRC 7120 de 2023²², con la que se facilita la ampliación de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones a partir del uso de infraestructura de otros sectores como son las canalizaciones y el espacio en estaciones de sistemas de transporte masivo, los postes y canalizaciones de las carreteras, los postes de alumbrado público, los semáforos y los paraderos de sistemas de transporte. Adicionalmente, se actualizaron las tarifas de arrendamiento por el uso de los postes y ductos de energía y de telecomunicaciones que sirven de soporte para la instalación de redes de telecomunicaciones, con una reducción inicial del 77%.

Aunado a lo anterior, la CRC actualmente se encuentra desarrollando un proyecto regulatorio de revisión de los mercados minoristas de servicios móviles en dos fases; la primera de ellas, comprendió la revisión del mercado relevante "Servicios Móviles", cuyas conclusiones se encuentran contenidas en el documento denominado de la misma forma, publicado por la Comisión el 18 de agosto de 2023 y, la segunda, relativa a la revisión de los mercados relevantes "Voz saliente Móvil" e "Internet Móvil", cuyos resultados se tiene previsto publicar en el cuarto trimestre de 2023.

De lo anterior se evidencia que la CRC, en ejercicio de sus facultades regulatorias *ex ante*, le corresponde adoptar todas las medidas regulatorias a su alcance con el fin de promover la competencia en los servicios de comunicaciones, teniendo en cuenta el comportamiento de los mercados, con el propósito

¹⁸ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007007.pdf>

¹⁹ Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5890_2020.htm

²⁰ Esquema según el cual, el valor debe resultar de la libre negociación entre los propietarios de la infraestructura y los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) que soliciten el acceso a postes y ductos, estando la misma sujeta en todo caso a los topes establecidos en la regulación aplicable. En caso de no alcanzarse mutuo acuerdo entre las partes, se deberán aplicar directamente los topes tarifarios definidos en la regulación general.

²¹ En virtud del cual se otorga la posibilidad al titular de la infraestructura de suspender el acceso y proceder al retiro de elementos por la no transferencia oportuna de pagos del PRST, previo agotamiento de los plazos previstos en la regulación.

²² Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007120.pdf>

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 7 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

de promover la competencia en el sector de telecomunicaciones, garantizar la protección de los derechos de los usuarios y maximizar el bienestar social.

3. RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE LA DEFINICIÓN Y EL ESTADO DE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO RELEVANTE “SERVICIOS MÓVILES” SUSCEPTIBLE DE REGULACIÓN EX ANTE

3.1 Antecedentes

En el marco de lo señalado por el Decreto 2870 de 2007²³, en febrero de 2009, la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) expidió la Resolución 2058²⁴, mediante la cual se establecieron las condiciones, metodologías y criterios para: a) la definición de mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones en Colombia; b) la identificación de las condiciones de competencia de los mercados relevantes; c) la determinación de la existencia de posición dominante en los mismos; y d) la definición de las medidas regulatorias aplicables en tales mercados. Actualmente, estas disposiciones se encuentran compiladas en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016²⁵.

Bajo esta premisa normativa, mediante la Resolución CRC 5108 de 2017 se incluyó el mercado “Servicios Móviles”, como un mercado minorista de alcance nacional, dentro del listado de mercados relevantes previsto en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2006, tras encontrar que los productos que lo integran presentan complementariedad transaccional, es decir, que su adquisición conjunta reduce de manera significativa los costos de transacción al comprador. En ese sentido, se dispuso que el mercado definido incluye el servicio de voz saliente móvil, la originación de mensajes cortos de texto (SMS) y de mensajes multimedia (MMS) y el servicio de internet móvil.

A su vez, en la misma Resolución CRC 5108, como consecuencia de los análisis realizados, en cumplimiento de lo determinado en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016²⁶, se incluyó

²³ Por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la convergencia de los servicios y redes en materia de Telecomunicaciones.

²⁴ “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”. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00002058.pdf>

²⁵ Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5050_2016.htm

²⁶ **“ARTÍCULO 3.1.2.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE.** <Artículo modificado por el artículo 5 de la Resolución 5900 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> a) Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado relevante. Es el análisis de la organización industrial y de las barreras a la entrada técnicas, económicas y normativas que se realiza con el fin de caracterizar el nivel actual de la competencia de los servicios. Con este fin, se hace un análisis en el ámbito geográfico para agrupar los municipios, que tienen condiciones de competencia comunes. En caso de evidenciarse la existencia de fallas de mercado a nivel minorista, se estudian los mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor de dichos mercados.
b) Potencial de competencia en el corto y mediano plazo. Debido a la rápida evolución tecnológica y la expansión de coberturas en los mercados relevantes, es necesario revisar si en un horizonte de corto o mediano plazo se espera que se intensifique la competencia en el mercado.
c) Aplicación del derecho de competencia. Se estudia la efectividad de la aplicación del derecho de competencia para corregir fallas de mercado mediante regulación ex post.”

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 8 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

este mercado en la lista de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante, debido a que se identificaron problemas de competencia que no se esperaba fueran superados de manera orgánica por el mercado mediante competencia potencial ni a través de la aplicación del derecho de la competencia. Entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta, se encuentran las siguientes:

1. En el momento de la definición del mercado, ya se identificaba una preferencia manifiesta de los usuarios por la adquisición de los servicios móviles (voz, datos y mensajes) de manera empaquetada.
2. Las adquisiciones empaquetadas disminuían costos transaccionales al comprador: costos monetarios, ventana única de transacciones y conocimiento del oferente de los servicios.
3. Dada la existencia de beneficios del empaquetamiento existían ventajas para los operadores en el mercado "Voz Saliente Móvil" de apalancarse en dicho servicio y mejorar su participación en el mercado "Servicios Móviles".
4. Se observaba que el mercado "Servicios Móviles" presentaba altos niveles de concentración que podrían estar relacionados con el fenómeno de apalancamiento en los otros mercados de voz o datos móviles.
5. El mercado "Servicios Móviles" se encontraba altamente concentrado y presentaba barreras a la entrada significativas y no transitorias.

3.2 Revisión de la definición del mercado relevante minorista "Servicios Móviles"

Con ocasión de las transformaciones del sector de las telecomunicaciones, y en particular, del mercado relevante "Servicios Móviles", la CRC contrató²⁷ en 2022 la realización de un estudio de hábitos y usos de los usuarios de servicios móviles como parte del ejercicio de monitoreo de mercados, con el fin de contar con información reciente sobre la experiencia de los usuarios con respecto al uso y actitudes hacia esos servicios, así como el desarrollo de encuestas de preferencias declaradas para llevar a cabo un *Conjoint Choice Based Analysis*²⁸, los cuales sirvieron de insumo para la elaboración del documento denominado "Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles" publicado por la CRC en agosto de 2023²⁹.

Los análisis de sustituibilidad allí adelantados ratificaron la definición del mercado relevante minorista "Servicios Móviles", tanto en su dimensión de producto, como en su dimensión geográfica. Esto, incluso incorporando en los análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda, las potenciales presiones competitivas que los servicios en línea, OTT, los servicios móviles contratados de manera individual y el servicio Internet fijo pudieran ejercer sobre los servicios móviles empaquetados, encontrando que el paquete de voz móvil, datos móviles y SMS no cuenta con sustitutos y que por lo tanto corresponde a un mercado relevante en sí mismo cuyo alcance geográfico es nacional.

²⁷ Contrato No. 88 de 2022, celebrado entre la CRC y el Centro Nacional de Consultoría S.A.

²⁸ El análisis conjoint corresponde a una herramienta de investigación de mercados para determinar qué combinación de un número limitado de atributos es el más preferido por los encuestados. Con base en ese resultado de las preferencias declaradas de los usuarios, es posible calcular las elasticidades propias y cruzadas de la demanda de los servicios o productos bajo análisis.

²⁹ CRC (2023). Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles". Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 9 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

3.3 Análisis del estado de la competencia en el mercado relevante minorista "Servicios Móviles"

En el mencionado documento "Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles", la CRC, mediante la aplicación del test de los tres criterios de que trata el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, verificó que el mercado "Servicios Móviles" sigue siendo susceptible de regulación ex ante, y, por tanto, permanece en el listado del Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. A continuación, se presentan las conclusiones de ese informe relacionadas con cada criterio, a saber, (i) análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado relevante; (ii) potencial de competencia en el corto y mediano plazo; y (iii) aplicación del derecho de competencia³⁰:

"

- *En cuanto al primer criterio sobre el análisis de la competencia actual en el mercado de servicios móviles se encontró que:*
 - *A partir de los análisis sobre las participaciones de mercado, es posible señalar que el liderazgo de CLARO en el mercado "Servicios Móviles" y en el servicio de internet móvil ha sido estable en los últimos seis años, dado que mantiene participaciones de mercado superiores al 52% en términos de accesos (usuarios) y al 60% en términos de ingresos.*
 - *Con relación a la evolución de los índices de concentración de mercado, se identificó que los valores alcanzados en 2022 por el HHI son cercanos a los que se calcularon en 2017, de alrededor de 3800 para accesos y de 4300 para ingresos (valores facturados), lo que muestra que el mercado sigue altamente concentrado según los parámetros del DOJ y que las reducciones que se han presentado en el mercado no han sido suficientes para modificar la categoría de concentración en la que se encuentra este. En cuanto al índice de Stenbacka, se estableció que el umbral presentado para el final de 2022 es cercano al registrado en 2017 tanto en términos de usuarios como en términos de ingresos (valores facturados), y a igual que sucedió entre 2018 a 2021, las participaciones del operador CLARO se ubican por encima de dicho umbral, lo que indica que la concentración en el mercado "Servicios Móviles" se ha mantenido a lo largo del periodo de análisis.*
 - *Con respecto a las condiciones de demanda, se concluyó que si bien la portabilidad numérica constituye una variable de competencia central, dado que posibilita el libre derecho de los usuarios a cambiar de proveedor y que la cantidad de solicitudes de portación muestra una tendencia creciente, la cantidad de operaciones registradas por operador en promedio en un mes representa un porcentaje muy bajo del total de usuarios por operador (inferior al 1% en promedio).*
 - *En cuanto a las condiciones de oferta, los permisos de espectro radioeléctrico, los elevados costos hundidos en despliegue de redes y de marketing, así como las economías de alcance y escala, entre otros, constituyen considerables barreras a la entrada que caracterizan el mercado "Servicios Móviles", las cuales limitan la entrada y participación de nuevos agentes en este mercado en el mediano y largo plazo. Si bien los acuerdos de RAN ayudan a mitigar algunas de las barreras de entrada económicas relacionadas con el*

³⁰ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 10 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

despliegue de redes y economías de escala, el precio y las condiciones específicas del acuerdo pueden influir en la disposición de los operadores a utilizarlo.

- *Al analizar la evolución de las tarifas de los servicios de comunicaciones móviles entre marzo de 2020 y diciembre de 2022, se observa un comportamiento de reducción por parte de todos los operadores del mercado. De igual forma, se evidencia la tendencia a ofrecer planes empaquetados de voz y datos y en consecuencia la reducción de la oferta de planes de solo voz.*
- *Así mismo, a partir de la entrada de WOM al mercado se observó que a las ofertas tarifarias del operador sus competidores respondieron con aumentos en la capacidad de minutos y datos ofrecidos, servicios adicionales incluidos en los planes y en algunos casos reducciones de precio. Adicionalmente, al analizarse el comportamiento de precios junto con las participaciones y concentración de mercado se concluye que el dinamismo tarifario ocasionado por la entrada de un nuevo jugador durante el periodo analizado no generó modificaciones en la estructura del mercado de servicios móviles, el cual, como se expuso previamente, presenta diferencias significativas de participación entre el operador líder y los seguidores que se mantienen en el tiempo, así como también alta concentración y diferencias en aprovechamiento de economías de escala y alcance asociadas al tamaño de cada uno de los operadores. Por último, debe mencionarse que a partir de la información de ingreso promedio por GB y del ARPU de Internet móvil, el operador CLARO presenta el mayor valor, en contraste con los operadores ETB y WOM que registran las menores tarifas, situación que no se acompasa con las participaciones de mercado alcanzadas por cada uno de estos jugadores.*
- *Con relación al análisis sobre evidencia de comportamiento rival, en primer lugar, se estableció que en general las nuevas afiliaciones realizadas por los operadores móviles durante el periodo de estudio fueron superiores a las desafiliaciones realizadas. Y que para el periodo analizado (2017-2022) CLARO y MOVISTAR obtuvieron las mayores variaciones netas positivas con 9,9 y 8,5 millones, respectivamente, de diferencia entre líneas activadas y retiradas. De lo anterior se desprende que la capacidad de activar nuevas líneas de estos operadores, que son los que ostentan las mayores participaciones en el mercado de servicios móviles, bien sea mediante nuevos usuarios o portados, hace que su pérdida de líneas tenga un impacto muy reducido en la base total de líneas y por lo tanto en sus participaciones de mercado. Y, en segundo lugar, el análisis de los indicadores de rentabilidad (ROCE y margen de utilidad) permiten confirmar que en el mercado "Servicios Móviles" no ha existido una competencia efectiva, confirmando los resultados de 2017, es decir, los competidores existentes no han ejercido una presión sobre la rentabilidad del operador dominante para llevarla a un nivel de ganancias convergentes a su costo de capital. Esta conclusión se mantiene cuando se analiza la relación entre inversión e ingresos para los operadores TIGO y ETB quienes presentan proporciones similares de inversión a la de CLARO sin que esto se traduzca en un aumento efectivo de usuarios y a su vez de participación de mercado.*
- *En lo que tiene que ver con la evolución y desarrollo del mercado, se identificó que, en general, tanto la penetración de los servicios móviles como el consumo han tendido al ascenso en los últimos 6 años, lo cual indica que hay una mayor cobertura del servicio. No obstante, una comparación internacional de la velocidad de descarga en 4G como medida de la calidad objetiva del servicio de Internet móvil muestra que Colombia ha decrecido, siendo el país de la OCDE con la velocidad 4G más baja en 2022.*
- *En general, con respecto al primer criterio, se logró determinar que una vez actualizados los análisis hasta el año 2022, se evidencia que en cuanto a los indicadores y medidas que se evaluaron bajo el criterio de competencia actual se mantienen las condiciones de 2017 que dieron lugar a la conclusión que el mercado*

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 11 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

de servicios móviles enfrenta problemas de competencia, toda vez que se encuentra altamente concentrado, en el que un operador mantiene su dominancia, presenta barreras a la entrada sustanciales, y si bien la cobertura de los servicios ha aumentado, la calidad presenta rezagos como se mencionó en el inciso anterior. Así mismo, se evidenció que si bien los usuarios cada vez hacen más uso de la portabilidad numérica móvil el efecto en el mercado en cuanto a modificaciones de participaciones de mercado es aún bajo, lo cual se sustenta en las cifras de tasas de afiliación y desafiliación asociadas a esta figura. Adicionalmente, se identificó una amplia brecha en términos de ingresos y niveles de rentabilidad entre CLARO y los demás operadores móviles, lo que también evidencia la ausencia de competencia en el mercado "Servicios Móviles", puesto que estos últimos no ejercen presión sobre la rentabilidad del operador dominante para llevarla a un nivel de ganancias convergentes a su costo de capital.

- *Con respecto al segundo criterio sobre el análisis de la competencia potencial en el mercado de servicios móviles se encontró que:*
 - *La existencia de economías de escala en el mercado de servicios móviles, y 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.*
 - *Continúan existiendo economías de alcance en el mercado de servicios móviles y que el operador de mayor tamaño -CLARO- ha alcanzado mayores economías de este tipo, lo que igualmente representa barreras a la entrada de nuevos competidores, así como la existencia de ventajas competitivas de este proveedor con respecto a los demás operadores que prestan servicios en este mercado.*
 - *La tendencia del mercado a corto y mediano plazo es la de conservar un alto nivel de concentración, y la de continuar con la existencia de un operador con participación mayoritaria en el mercado que ejerce posición de dominio en el mismo. Con esto, la tendencia de evolución de la concentración del mercado y la existencia de economías de escala, alcance y barreras a la expansión, no permiten prever que el mercado evolucione en el corto o mediano plazo hacia un mercado en competencia efectiva.*
 - *No se considera previsible que en el corto y mediano plazo surjan nuevos servicios sustitutos, como los servicios prestados sobre redes fijas o los servicios de internet prestado mediante constelaciones de satélites de órbita baja, que resulten pertinentes, prácticos y económicamente viables para los usuarios, y que entren a modificar las condiciones de competencia del mercado relevante de servicios móviles.*
 - *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.*
 - *En general, con respecto al segundo criterio, una vez actualizados los análisis hasta el año 2022, se evidencia que no se esperan presiones competitivas potenciales en el mercado de servicios móviles en el corto ni mediano plazo que conduzcan de manera orgánica a solucionar los problemas de competencia identificados en el análisis de competencia actual (primer criterio).*
- *Por último, con relación al tercer criterio sobre la aplicación del derecho de la competencia se encontró que:*

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 12 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

- La aplicación del derecho de la competencia puede ser considerada como insuficiente para corregir las fallas existentes en el mercado de servicios móviles mediante regulación ex post. Lo anterior por cuanto del análisis presentado en este documento se puede concluir que los dos primeros criterios del test se han cumplido estando vigente el actual régimen de competencia. Por lo tanto, no se espera que las fallas estructurales y persistentes identificadas se puedan superar a través del régimen de competencia vigente.

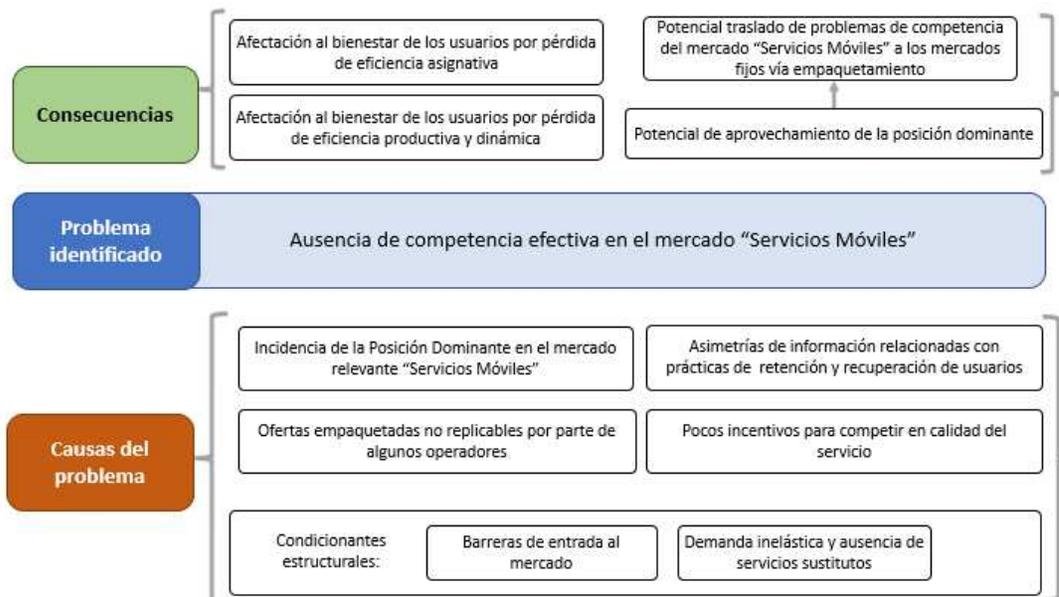
En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, los tres criterios evaluados de manera consecutiva evidencian que el mercado de servicios móviles presenta problemas de competencia que no se espera sean superados de manera orgánica por el mercado a través de competencia potencial ni mediante el derecho de la competencia, por lo tanto, se corrobora que el mercado relevante "Servicios Móviles" sigue siendo susceptible de regulación ex ante y debe mantenerse en el listado del Anexo 3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016."

4. PROBLEMA IDENTIFICADO

A partir de lo expuesto anteriormente, la CRC identificó que el problema que debe ser analizado, en el marco de sus competencias, corresponde a la "Ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista "Servicios Móviles"". Dicho esto, a continuación, se presenta el árbol del mencionado problema, identificando de manera clara y detallada sus causas y consecuencias.

4.1 Árbol del problema

Ilustración 1. Árbol del problema



Fuente: Elaboración CRC.

4.1.1 **Causas del problema**

En esta sección se presentan las causas del problema identificado, las cuales se encuentran agrupadas en cinco temáticas, como se observa en la

Ilustración 1: (i) condicionantes estructurales; (ii) incidencia de la posición dominante en el mercado “Servicios Móviles”; (iii) asimetrías de información relacionadas con prácticas de retención y recuperación de usuarios; (iv) ofertas empaquetadas no replicables por parte de algunos operadores; y (v) pocos incentivos para competir en calidad del servicio.

4.1.1.1 **Condicionantes estructurales**

En este conjunto de causas se enmarcan aquellas características que son endémicas al mercado relevante “Servicios Móviles”, considerando de manera integral su cadena de valor. Como su nombre lo indica, son condiciones estructurales que, 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). Dentro de esta categoría se identificaron las barreras de entrada y la demanda inelástica y ausencia de sustitutos de los servicios móviles, sobre las cuales se profundiza a continuación.

4.1.1.1.1 **Barreras de entrada al mercado “Servicios Móviles”**

En el mercado “Servicios Móviles” se configuran múltiples barreras de entrada que inciden en la naturaleza de la competencia en el mismo. En efecto, factores como los costos hundidos y las economías de escala y de alcance pueden limitar la entrada de nuevos competidores y con ello conducir a mercados más concentrados con menores niveles de calidad y precios distorsionados³¹, y además, restringir el mecanismo habitual que disciplina a las empresas que poseen poder de mercado, esto es, la amenaza de la llegada de nuevos competidores.

Las barreras a la entrada que enfrentan los proveedores de servicios de telecomunicaciones en el mercado “Servicios Móviles” varían según el tipo de operación que se desee prestar en el mercado, ya sea como operador móvil de red (OMR) o como operador móvil virtual (OMV). Dentro de las principales barreras que afrontan estos operadores se encuentran: (i) Tecnológicas, legales y/o administrativas; (ii) Costos hundidos; (iii) Economías de escala y alcance; (iv) Acceso a recursos financieros; y (v) Acceso a canales de ventas y distribución, las cuales se explican en la sección 5.1.4.1. “Barreras de entrada” del documento “Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles””³².

Todas estas barreras, inciden de manera importante, en el comportamiento de la competencia otorgando ventajas competitivas (con naturales al mercado mismo) a unos agentes sobre otros, lo que

³¹ Situación en que los precios alcanzan niveles sustancialmente inferiores o superiores a los que existirían normalmente en un mercado competitivo.

³² CRC (2023). Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”. p. 68. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 14 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

unido con otros factores que se describen más adelante, y vistos de manera integral, pueden inducir a una falta de competencia efectiva, y restringir, en buena parte, la entrada de nuevos competidores.

4.1.1.1.2 Demanda inelástica y ausencia de servicios sustitutos

La revolución digital y los avances tecnológicos han contribuido a que las telecomunicaciones se hayan convertido en una necesidad cotidiana tanto para usuarios individuales como para empresas, y en mercados estratégicos para el desarrollo de las economías. Dadas estas necesidades, en múltiples investigaciones se ha identificado que la demanda de los servicios de telecomunicaciones es inelástica, es decir, los cambios en las cantidades demandadas tienden a ser insensibles frente a los cambios en los precios de estos servicios. Esto ocurre en particular para los servicios de comunicaciones móviles.

En efecto, Hausman y Sidak (2007)³³, estimaron la elasticidad-precio de la demanda para los servicios móviles en Reino Unido e Irlanda en -0.84. Por su parte Growitsch et al. (2010)³⁴ desarrollaron un ejercicio similar, a partir del cual calcularon que la elasticidad precio de la demanda de las comunicaciones móviles de corto y largo plazo para la Unión Europea se encontraba en -0,09 y -0,60, respectivamente. A su vez, Hausman y Ros (2012)³⁵ estimaron la elasticidad precio de la demanda de los mismos servicios en un rango entre -0,47 y -0,59 para diferentes países europeos. Recientemente, Fayçal, S. (2021)³⁶ estimó la elasticidad-precio de la demanda para los servicios de comunicaciones móviles para una muestra de países en desarrollo y desarrollados en un rango entre -0,19 y -0,37.

Las estimaciones para el caso colombiano realizadas por la CRC se encuentran dentro de los rangos calculados en los estudios internacionales. En el año 2017 se estimó que la elasticidad-precio de la demanda de los servicios móviles era de -0,15³⁷. Posteriormente, como resultado del análisis conjoint adelantado en el año 2022, la elasticidad calculada para los servicios móviles correspondió a -0,58³⁸.

La baja elasticidad propia de la demanda de los servicios móviles no solo se debe a que permiten suplir necesidades básicas de comunicación³⁹, sino a la ausencia de sustitutos cercanos. Como se evidenció en la sección 4.3.1. "Análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda" del documento "Revisión del

³³ Hausman, J. and Sidak, J. (2007), Evaluating Market Power Using Competitive Benchmark Prices Rather than the Hirschman-Herfindahl Index. *Antitrust Law Journal*, Vol. 74, No. 2, p. 405. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=971114>

³⁴ Growitsch, C., et al (2010). The Effects of Lower Mobile Termination Rates (MTRs) on Retail Price and Demand (November 18, 2010). *Communications and Strategies*, No. 80, Fourth Quarter, p. 133. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1813687>

³⁵ Hausman, J. and Ros, A. (2012). Correcting the OECD's erroneous assessment of telecommunications competition in Mexico. NERA Economic Consulting Report commissioned by America Movil. p. 29. Disponible en: <https://www.key4biz.it/files/000197/00019723.pdf>

³⁶ Fayçal Sawadogo; (2021). Demand price elasticity of mobile voice communication: A comparative firm level data analysis. *Information Economics and Policy*. doi:10.1016/j.infoecopol.2021.100939

³⁷ CRC (2016). Revisión de los mercados de servicios móviles. Disponible en: https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-74-18/Propuestas/documento_soporte.pdf

³⁸ CRC (2023). Revisión del mercado relevante "Servicios móviles". Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

³⁹ Debe recordarse a su vez, que el servicio de acceso a internet, que abarca tanto el servicio de internet fijo como el móvil, es considerado un servicio de carácter esencial, según lo previsto en el artículo primero de la Ley 2108 de 2021.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 15 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

*mercado relevante de "Servicios Móviles"*⁴⁰, a partir de un análisis de identificación y evaluación de potenciales sustitutos de los servicios móviles, se estableció que las comunicaciones a través de aplicaciones OTT y el servicio de internet fijo no ejercen presión competitiva efectiva sobre los servicios móviles, sino que son complementarios, lo cual es consistente con estudios previos desarrollados por la Comisión como se explica en el documento citado.

Así las cosas, las ingentes necesidades de comunicación por parte de los usuarios reflejadas en la creciente demanda de mayores y mejores servicios móviles, demanda que, como se ha mencionado, tiende a ser menos sensible a los precios (existencia de una demanda inelástica); la ausencia de servicios que sean sustitutos cercanos; y la existencia de barreras de entrada estructurales a nuevos competidores, representan condiciones endémicas de este mercado, lo que contribuye a la ausencia de competencia efectiva en el mismo.

4.1.1.2 Incidencia de la posición dominante en el mercado relevante "Servicios móviles"

La posición dominante consiste en una calidad que ostenta un agente o conjunto de agentes de un mercado determinado, que le(s) brinda la facultad o poder de influir en él o afectarlo de manera independiente a los demás competidores o agentes, y cuya expresión económica es el poder sustancial o significativo de mercado⁴¹. En otras palabras, la dominancia *"indica un grado de poder de mercado considerablemente mayor que el de otras firmas en el mercado y que puede ser usado para afectar la libertad económica de otros jugadores del mercado al excluirlos del mismo"*⁴².

Lo propio ha sostenido la International Competition Network (ICN), según la cual, el concepto de posición dominante equivale, en general, a la posesión de un poder sustancial de mercado⁴³. De igual manera ha señalado la literatura al indicar que *"Desde una perspectiva económica, puede decirse que la competencia es efectiva cuando ninguna firma, actuando individual o conjuntamente, es capaz de ejercer un poder de mercado sustancial. (...) la dominancia sólo puede aplicarse en consecuencia a aquellas firmas que posean un poder sustancial de mercado o un alto grado de poder de mercado"*⁴⁴.

Como se indicó previamente, la CRC constató la posición dominante de COMCEL en el mercado relevante "Servicios Móviles" a través de la Resolución CRC 6146 de 2021 confirmada por la Resolución CRC 6380 del mismo año, dado que, entre otros factores, se identificaron participaciones de mercado sostenidas

⁴⁰ CRC (2023). Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles". Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>, pág. 34 a 39.

⁴¹ El Decreto 2870 de 2007 en su artículo 2 define la posición dominante como *"la posibilidad de determinar directa o indirectamente, las condiciones de un mercado, por parte de alguno o varios participantes en el mismo."*

⁴² MONTI, G. EC Competition Law. Cambridge University Press, 2007.

⁴³ ICN Unilateral Conduct Working Group. Dominance/substantial market power analysis pursuant to unilateral conduct laws. Recommended Practices, 2008, Disponible en <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/portfolio/dominance-substantial-market-power-analysis-pursuant-to-unilateral-conduct-laws/>

⁴⁴ Gerardin D. et al. EU Competition Law and Economics. Oxford University Press (2012).

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 16 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

en el tiempo de hasta el 61% en términos de ingreso, índices de concentración y dominancia que señalaban limitada competencia en el mismo, así como la presencia de barreras de entrada.

Si bien no se encuentra prohibido adquirir legítimamente la posición dominante en un mercado, lo cierto es que una vez alcanzada, esa posición refleja la situación particular de competencia en éste, y dado que envuelve una falla en sí misma (poder significativo de mercado)⁴⁵, que junto a las condiciones estructurales descritas en los numerales anteriores, impide la competencia efectiva o suficiente en el mercado, corresponde a la CRC determinar, desde una perspectiva integral, si es necesario adoptar medidas regulatorias orientadas a eliminar o mitigar los efectos de esa falla, para generar presiones competitivas con el fin de alcanzar un nivel de competencia efectiva en el mismo.

Lo anterior, en la medida en que corresponde a la CRC, en ejercicio de las funciones establecidas en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019 y bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad, promover y garantizar la libre y leal competencia, prevenir el abuso de la posición dominante, así como proteger los derechos de los usuarios con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad.

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

Las asimetrías de información en un mercado pueden ser de distintas clases y generarse a partir de las relaciones que surgen entre los diferentes actores del mismo, así, por ejemplo, existen asimetrías de información entre proveedores y consumidores; entre el regulador y los proveedores; entre los proveedores incumbentes, o, entre los proveedores incumbentes y aquellos interesados en entrar al mercado.

El primer caso, se refiere a una situación en la que una de las partes de una transacción tiene más o mejor información que la otra parte, lo que ofrece ventajas para la parte mejor informada. Tal asimetría corresponde a una falla de mercado, dado que no se cumple con una de las características de un mercado competitivo en el que se supone que los compradores tienen información suficiente sobre el producto y su precio (Curtis & Irvine, 2021)⁴⁶.

Debe indicarse sobre este punto que los consumidores bien informados desempeñan un papel crucial para garantizar el funcionamiento eficaz de los mercados, para lo cual necesitan fácil acceso a información relevante, suficiente, oportuna, clara y exacta para poder tomar decisiones sobre productos

⁴⁵ La dominancia constituye una falla de mercado, no sólo por el poder sustancial de mercado asociado a ella, sino porque no existe suficiente competencia, o competencia efectiva, cuando un agente económico, o varios conjuntamente, tiene(n) la capacidad de determinar directa o indirectamente las condiciones del mercado o, lo que es lo mismo, el poder de influir en los precios, la producción, la innovación, la variedad o calidad de los bienes y servicios u otros parámetros de la competencia en el mercado durante un período de tiempo significativo.

⁴⁶ Curtis D. & Irvine I., 2021, Principles of Microeconomics. Trent University & Concordia University. Editorial Lyryx Learning Inc. Calgary, Canadá. Marzo 2021. Disponible en: <https://lyryx.com/subjects/economics/principles-of-microeconomics/>

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 17 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

y servicios y ejercer de manera efectiva su derecho a la libre elección (que abarca la escogencia del operador, de los servicios a contratar y de planes tarifarios), y para gestionar sus relaciones con los proveedores (OFCOM, 2013)⁴⁷.

El segundo caso, alude a las asimetrías de información entre el regulador y las empresas que participan en el mercado. Por último, el tercer caso, hace referencia a las asimetrías de información entre los proveedores incumbentes, o, entre los proveedores establecidos y aquellos interesados en entrar al mercado, que pueden limitar la competencia en el mercado o generar barreras de entrada. Lo anterior ocurre cuando algunos de los proveedores mantienen información crítica o exclusiva sobre el mercado en el que participan a la que no tienen acceso sus competidores o los potenciales entrantes, por ejemplo, relacionada con costos, economías de escala, eficiencias generadas por nuevas inversiones y precios⁴⁸.

Bajo este contexto, el marco regulatorio de carácter general⁴⁹ expedido por la CRC contempla, entre otros aspectos, el "Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones" (RPU)⁵⁰ y el Régimen de reportes de información⁵¹, dentro de los cuales se incluyen diferentes medidas para mitigar la falla de mercado señalada; en este sentido, el RPU establece como uno de sus principios orientadores el de información, conforme al cual "El usuario tiene derecho a recibir información clara, cierta, completa, oportuna y gratuita, para que pueda tomar decisiones conociendo las condiciones del servicio que le es ofrecido o prestado. (...)".

El citado régimen también prevé el derecho del usuario a conocer siempre las tarifas que les aplican a los servicios que ha contratado y que no le sean cobrados precios sorpresa, o incrementos a las tarifas que superan los límites pactados en el contrato, o que no les hayan sido informadas previamente; la prohibición a los PRST de modificar las condiciones acordadas con el usuario, o imponer o cobrar servicios que no hayan sido aceptados expresamente por el usuario que celebró el contrato sin su consentimiento; la obligación en cabeza de los PRST de publicar en sus páginas web mapas de cobertura; de disponer de un comparador de planes y tarifas de los paquetes ofrecidos en sus páginas

⁴⁷ OFCOM, 2013, A Review of Consumer Information Remedies - Research Document. UK. Disponible en: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0033/91698/information-remedies.pdf

⁴⁸ Pires, C., & Catalão-Lopes, M. (2013). Scope economies, entry deterrence and welfare. The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, 13(1). Seamans, R. C. (2013). Threat of entry, asymmetric information and pricing. Strategic Management Journal, 34(4).

⁴⁹ Esto en la medida, en que en ejercicio de la facultad otorgada en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, la CRC puede utilizar diferentes mecanismos para obtener información de los agentes, no solo a través de la regulación general, por ejemplo, mediante requerimientos específicos de información que no constituyen información periódica, dirigidos a uno o a varios agentes, quienes están en la obligación de proveerla en la oportunidad y condiciones de calidad que establezca esta autoridad.

⁵⁰ Corresponde Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 e 2016.

⁵¹ Corresponde al Título REPORTE DE INFORMACIÓN de la Resolución CRC 5050 de 2016. Este régimen incluye la regulación sobre los formatos de la información a ser reportada, la periodicidad y la publicidad, entre otros elementos, todo lo cual permite a la CRC revisar y monitorear aspectos relevantes dentro de los mercados definidos así como, sus variables, a fin de proponer medidas acordes con las necesidades del sector de comunicaciones, promover la libre y leal competencia, propender por la prestación de servicios con altos niveles de calidad y económicamente eficientes y velar por la protección de los derechos de todos los usuarios en un entorno convergente.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 18 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

web, y el deber de informar las condiciones y restricciones de las promociones y ofertas que los PRST les presentan a sus usuarios.

A su vez, en materia de reportes de información, se establecen en la regulación obligaciones en cabeza de los PRST de suministrar información de sus ofertas tarifarias vigentes, de acuerdo con las guías expedidas por la CRC para la captura de la información⁵².

Ahora bien, a pesar de que las medidas implementadas por la CRC han contribuido a atenuar las asimetrías de información que afectan el mercado "Servicio Móviles" en particular, persiste un problema de información incompleta relacionado con las características de las ofertas y los planes tarifarios, toda vez que dentro de la información que reportan periódicamente los operadores móviles a la CRC⁵³ no se incluyen los planes tarifarios y promociones que utilizan en las campañas y programas de fidelización, retención y recuperación de usuarios, de manera que esta información no es conocida por el regulador -a menos que la solicite a través de requerimientos específicos de información-, ni por los competidores de cada PRST, ni por los usuarios a quienes no se encuentran dirigidas las prácticas de fidelización, retención o recuperación.

Tal situación contribuye a que el mercado "Servicios Móviles" esté alejado de un estado de competencia efectiva, porque: (i) impide que los usuarios conozcan la totalidad de ofertas y planes, afectando su poder de negociación y elección respecto de ofertas existentes en el mercado que pueden ser de mayor conveniencia para éstos, pero que desconocen; (ii) limita la capacidad y oportunidad de los operadores competidores de replicar y contestar en el corto plazo las ofertas tarifarias y promociones que efectúa cada proveedor en las campañas de fidelización, retención y recuperación de usuarios; y (iii) el regulador cuenta con limitada o nula información respecto a las condiciones bajo las cuales los PRST presentan este tipo de ofertas, lo que dificulta el análisis y la toma de decisiones regulatorias en el mercado, a fin promover la libre y leal competencia, evitar el abuso de posición dominante, proteger los derechos de los usuarios y maximizar el bienestar social.

4.1.1.4 Ofertas empaquetadas no replicables por parte de algunos operadores

La Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) ha definido el empaquetamiento como la venta de dos o más servicios, o productos, en un paquete a un precio que resulta más atractivo que la compra por separado de los servicios⁵⁴. Generalmente se considera esta práctica como competitiva y que ofrece beneficios para los consumidores (ITU, 2012)⁵⁵. Desde el punto

⁵² Artículo 1.1.10 del Título de Reporte de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 y Circular CRC 139 de 11 de febrero de 2022.

⁵³ De acuerdo con lo establecido en el Artículo 1.1.10 del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 y los lineamientos señalados en la Circular 139 de 2022 y la "Guía para el reporte de la información de tarifas de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones". Disponible en: https://www.crc.com.gov.co/sites/default/files/webcra/micrositios/documents/Guia_version-dos-Reporte-Tarifas%20.pdf

⁵⁴ OECD. (2014). Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy. Triple and Quadruple Play Bundles of Communication Services.

⁵⁵ ITU, 2012, Telecommunications Regulation Handbook. Tenth Anniversary Edition.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 19 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

de vista de la eficiencia económica el empaquetamiento permite aprovechar las economías de alcance y generar sinergias respecto a los costos de producción, transacción, y mercadeo, entre otros, que se reflejan, en el ofrecimiento de un menor precio de los servicios empaquetados del que se cobraría al ofrecerlos de forma individual. Así las cosas, el empaquetamiento comporta beneficios para los usuarios en términos de descuentos monetarios; ventana única para transacciones; reducción de costos de transacción; y de interacción con los proveedores, lo que hace que para el usuario resulte conveniente consumir múltiples servicios con el mismo proveedor.

De acuerdo con la información reportada por los operadores móviles a través del Sistema Colombia TIC⁵⁶ al final de 2022, del total de líneas móviles activas, 43 millones generaron efectivamente ingresos a los operadores móviles⁵⁷, de las cuales el 83% correspondieron a los servicios de voz e internet móvil adquiridos de manera empaquetada, el 12% al servicio de voz móvil adquirido de manera individual y el 5% restante representa el servicio de datos móviles contratado de forma individual. Esta distribución, comparada con la cifra de empaquetamiento de servicios móviles (62%) identificada en 2016, da cuenta de la tendencia creciente en la adquisición y consumo de servicios móviles de manera empaquetada por parte de los usuarios.

Adicionalmente, tal como se señala en el documento *"Revisión del Mercado Relevante "Servicios Móviles"*⁵⁸, a partir de los resultados de la encuesta de hábitos y usos de servicios móviles (2022)⁵⁹, los planes pospago y paquetes prepago que compran los usuarios incluyen, además de los servicios de voz móvil, SMS e Internet móvil, otros servicios, beneficios y posibilidades de consumo, como son, el acceso ilimitado a ciertas redes sociales, la posibilidad de compartir datos con otros dispositivos, minutos a destinos internacionales, acceso ilimitado a determinadas aplicaciones diferentes a redes sociales, suscripción a plataformas de streaming por unos meses de forma promocional o suscripción a tales plataformas mientras se tenga el servicio, entre otros (ver Gráfico 1).

⁵⁶ Formato T.1.4. de la Resolución CRC 5050 de 2016: Líneas y valores facturados o cobrados de servicios móviles individuales y empaquetados.

⁵⁷ Dado que estaban vinculadas a un plan pospago o porque estando en la modalidad prepago realizaron la compra de un paquete o realizaron consumos que fueron pagados con el saldo de dinero previamente recargado a la línea.

⁵⁸ Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2023, Revisión del mercado relevante minorista de "Servicios Móviles", julio de 2023. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

⁵⁹ Centro Nacional de Consultoría, 2022. Estudio de hábitos y usos de los servicios de comunicaciones móviles. En desarrollo del contrato CRC 088/2022. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/estudio-habitos-y-usos-de-servicios-moviles-2022.pdf>

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 20 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

Gráfico 1. Servicios incluidos en los planes postpago y paquetes prepago

¿Qué servicios incluye el plan Pospago...?



¿Qué características o servicios tiene el paquete que activa con más frecuencia...?



Fuente: CNC – Estudio hábitos y usos de servicios móviles 2022

Aunado a lo anterior, la oferta tarifaria que es publicada por los operadores, además de las posibles combinaciones de empaquetamiento de los servicios móviles con las demás características y beneficios antes señalados, da cuenta del empaquetamiento de servicios móviles con servicios fijos o al menos, de su oferta conjunta⁶⁰.

Sin embargo, no todos los operadores participantes en el mercado tienen la capacidad de ofrecer planes empaquetados que repliquen estas ofertas, por ejemplo, proveedores como WOM y los OMV no cuentan con una oferta de planes de servicios fijos que puedan empaquetar con los servicios móviles. Así mismo, algunos operadores de servicios fijos regionales no cuentan con una oferta de servicios móviles o acuerdos con plataformas de streaming para ofrecer este tipo de planes y beneficios.

Estas modalidades de empaquetamiento no replicables por algunos operadores generan barreras de oferta para algunos competidores, así como barreras de entrada para nuevos agentes al mercado 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. Dicho de otra forma, la incapacidad de algunos PRST de ejercer presiones competitivas, al existir ofertas empaquetadas -con servicios complementarios a los servicios móviles- que no pueden ser replicadas por algunos de ellos, impiden el funcionamiento óptimo del mercado y contribuyen a mantener su estado actual.

⁶⁰ En el marco del proyecto de "Revisión de los mercados de servicios fijos" se identificó que en 2021 el 10,7% de los hogares compró planes que involucran servicios fijos y móviles.

4.1.1.5 Pocos incentivos para competir en calidad del servicio

Dentro del documento precitado denominado “*Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles"*”, en lo que respecta a las condiciones de calidad del servicio de internet móvil relacionadas con la velocidad de descarga, se observó que “*Colombia es un caso atípico frente a la tendencia internacional de crecimiento, pues la velocidad de descarga presentó una disminución de 6,3 Mbps al comparar los años 2018 y 2022, y además corresponde al país de la OCDE con la velocidad de descarga más baja en 2022 (11,1 Mbps), con una amplia brecha frente al promedio de este conjunto de países (34 Mbps) en ese mismo año*”.

Ahora bien, a partir de las mediciones de la percepción de calidad de los servicios de telecomunicaciones⁶¹, en dicha revisión del mercado se observó una relativa estabilidad, entre 2019 y 2022, en el agregado del nivel de satisfacción de los usuarios de servicios móviles, con calificaciones en el orden de 8/10 que indican que los usuarios se sienten satisfechos con dichos servicios. Al revisar la percepción de los usuarios por operador, se señaló lo siguiente:

"(...) Con respecto al servicio de internet móvil para el año 2022, todos los aspectos se encuentran por debajo de 8,0; la calificación promedio obtenida sobre el servicio que prestan los operadores fue de 7,9; la calidad de la señal obtuvo una valoración de 7,6; la continuidad de la conexión 7,4; la velocidad/calidad en la navegación 7,5; la calidad/velocidad para cargar y descargar películas, música y archivos 7,3; y el poder acceder al internet móvil en cualquier lugar tuvo un resultado de 7,1, siendo este último el aspecto considerado como el más importante para que el servicio de internet móvil sea el esperado. Al respecto, al indagar por la velocidad/calidad en la navegación y por cobertura (poder acceder al servicio en cualquier lugar), se evidencia que el operador con mayor participación de mercado obtiene valoraciones de 7,0 y 6,8 respectivamente para el año 2022. Resultados similares presentaron TIGO, MOVISTAR y WOM en el aspecto de acceder al servicio de internet móvil, pues sus resultados se ubicaron en 7,4, 7,0 y 7,1, respectivamente."

Es decir que, a pesar de que se presenta baja calidad objetiva del servicio (medido en términos de la velocidad de descarga) frente a la registrada en otros países, los usuarios no perciben diferencias significativas en la calidad de los servicios móviles que les prestan los operadores. En ese sentido, existe un reto importante para mejorar los estándares de calidad de los servicios móviles en Colombia, pero no se evidencian esfuerzos suficientes por parte de los operadores móviles para mejorar y competir en este atributo del servicio.

Adicional a lo anterior, es pertinente señalar que, en lo que corresponde a la evaluación de la experiencia a través de los canales de atención, en el reporte sobre medición de calidad subjetiva de los servicios

⁶¹ El estudio de 2022 está disponible en:

https://www.postdata.gov.co/sites/default/files/percepcion_calidad/2022/Medici%C3%B3n_percepcion_calidad_2022.pdf

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 22 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

de comunicaciones 2022⁶², se identificó que el 61% de los encuestados tiene una percepción media y muy mala respecto del canal de atención telefónica, el 46% tiene una percepción media y muy mala respecto del uso de APP de atención al cliente y el 42% tiene una percepción media y muy mala respecto del uso de la página web del operador.

Lo anterior permite evidenciar que los operadores móviles no realizan suficientes esfuerzos para que la calidad del servicio sea un atributo diferenciador, así como tampoco la atención al cliente que brindan a sus usuarios. Esto a pesar de que la calidad del servicio es uno de los atributos de mayor importancia para el usuario al momento de elegir o cambiarse de operador, según se evidenció en la encuesta de hábitos y usos de servicios móviles (2022) contratada por la CRC⁶³. Esta situación resulta particularmente preocupante en los municipios con menor despliegue de infraestructura, en los cuales los atributos de calidad correspondientes a la disponibilidad de la señal y el servicio al cliente son los que mayor relevancia tienen para los usuarios allí ubicados⁶⁴.

Si bien a través de la Resolución CRC 6890 de 2022, esta Comisión actualizó el Régimen de Calidad de los servicios de telecomunicaciones, con el fin de atender las necesidades de los usuarios y de la industria y alentar a los distintos operadores a la mejora continua de la calidad con la que se prestan los servicios de comunicaciones fijos y móviles, lo expuesto previamente permite señalar que se requieren incentivos y esfuerzos adicionales por parte de los operadores para mejorar la calidad de los servicios móviles y para que este atributo sea utilizado como un mecanismo de diferenciación para competir efectivamente en el mercado “Servicios Móviles”.

4.1.2 **Consecuencias**

4.1.2.1 **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)**

Una de las principales finalidades de la regulación de la CRC en los mercados de telecomunicaciones es la de promover la competencia con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, así como promover la protección de los derechos de los usuarios⁶⁵. Un mercado en competencia efectiva, esto es, un mercado en el que ningún agente tiene el poder de fijar unilateralmente, de manera significativa y sostenida, las condiciones de este en cualquiera de sus

⁶² Disponible en:

https://www.postdata.gov.co/sites/default/files/percepcion_calidad/2022/Medici%C3%B3n_percepcion_calidad_2022.pdf

⁶³ Centro Nacional de Consultoría, 2022. Estudio de hábitos y usos de los servicios de comunicaciones móviles. En desarrollo del contrato CRC 088/2022. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/estudio-habitos-y-usos-de-servicios-moviles-2022.pdf>

⁶⁴ Señalado en la encuesta de hábitos y usos 2022 como el Grupo 3 de municipios, el cual corresponde a los 460 que conforman el clúster de municipios en los que tiene aplicación la tarifa regulada de RAN, según lo señalado en el Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁶⁵ Ley 1341 de 2009 artículo 2, y Ley 1978 de 2019 artículos 19 y 22.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 23 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

dimensiones (precio, calidad, cantidad, cobertura, innovación, etc.), es un mercado que maximiza los beneficios económicos para la sociedad. Esto por cuanto un mercado en competencia efectiva: (i) asegura que los recursos se asignen a las personas que los valoren más (eficiencia asignativa); (ii) fuerza a los participantes del mercado a usar los recursos escasos de la manera más productiva posible (eficiencia productiva), y (iii) alienta a los participantes del mercado a innovar, e invertir en nuevas tecnologías en el momento más oportuno (eficiencia dinámica)⁶⁶.

Uno de los posibles efectos de la ausencia de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones, asociada a la existencia de operador con posición dominante, es que los mercados se aparten del resultado de eficiencia asignativa. Esto sucede si los precios del mercado no corresponden con aquellos que se fijarían en un mercado en competencia, es decir, no corresponden a aquellos orientados a los costos eficientes de producción; así, por ejemplo, cuando los precios están por encima de los costos eficientes de producción, el bienestar económico de la sociedad se afecta ya que el mayor excedente del productor no es suficiente para compensar el menor excedente del consumidor generado por los precios más altos, situación que afecta directamente el bienestar de los consumidores⁶⁷. De esta manera, en ausencia de competencia efectiva, se pueden presentar distorsiones de eficiencia asignativa, como por ejemplo la definición de precios por encima de sus niveles competitivos, o la discriminación de precios con propósitos anticompetitivos.

En el análisis de competencia desarrollado en el marco de la "Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles"", que realizó recientemente la CRC⁶⁸, se evidenció que el operador con posición dominante registró los mayores precios en el servicio de internet móvil y en la provisión de servicios móviles empaquetados. En el caso del indicador del ingreso promedio por usuario (ARPU) del servicio de Internet móvil, que corresponde a un proxy del precio, se observó que después de 2018 el ARPU del operador COMCEL se ubicó por encima del promedio nacional, con una diferencia del 23% en 2022. Por su parte, el ARPU del operador TIGO se ubicó por debajo del promedio nacional entre 2019 y 2021 y en 2022 convergió a este, mientras que el ARPU de los demás operadores fue inferior en más de 25% al promedio nacional en 2022, tal como se puede apreciar en el Gráfico 2.

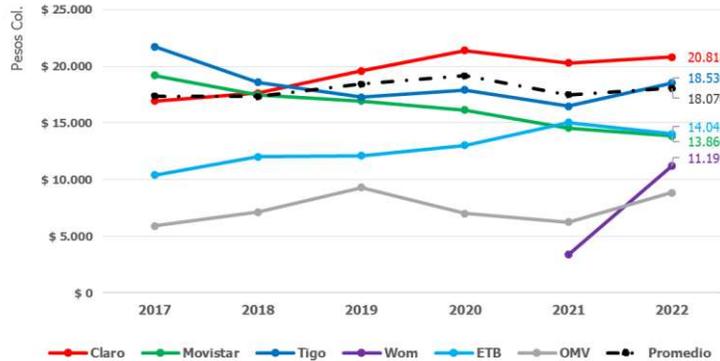
⁶⁶ Banco Mundial. (2011). Telecommunications Regulatory Handbook.

⁶⁷ Motta. (2004). Competition Policy. Theory and Practice. Cambridge University Press.

⁶⁸ CRC. (2023). Revisión del mercado de "Servicios Móviles". Política Regulatoria y de Competencia. Agosto de 2023. Secciones 5.1.4.4.2 (Páginas 111 a 113) y 5.1.5.4.3 (Páginas 113 a 115)

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 24 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

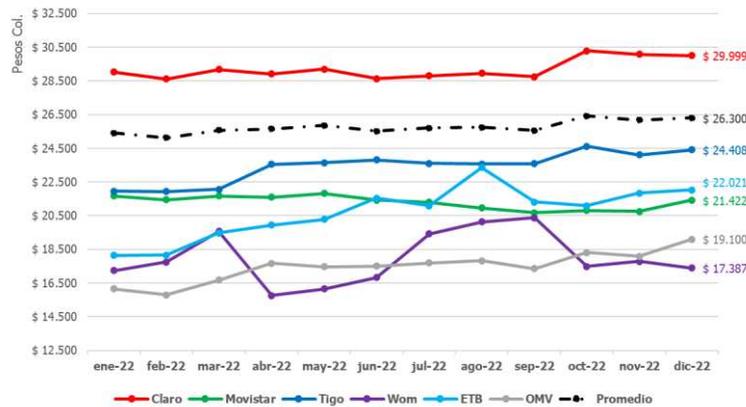
Gráfico 2. Ingreso mensual promedio por acceso servicio de internet móvil (2017-2022)



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

En el caso de los servicios móviles empaquetados se pudo establecer que a diciembre de 2022 el ARPU promedio a nivel nacional se ubicó en el orden de \$26.000. El ARPU del operador COMCEL, con una diferencia del 14%, es el único que se situó por encima de ese promedio nacional, mientras que los ARPU de los demás operadores (OMR y OMV) se encuentran por debajo de dicho promedio. Incluso, en dicho mes el ARPU del operador dominante fue superior en cerca del 25% al segundo valor de ARPU (TIGO), tal como se puede apreciar en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Valor facturado mensual promedio por acceso con servicios empaquetados (2022)



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

De lo anterior se puede evidenciar que, a diciembre de 2022, el 52% de los accesos a Internet móvil, así como el 55% de los accesos con servicios empaquetados, que corresponden a los accesos del

operador COMCEL, en general pagan los precios más altos del mercado, dado que superan en promedio en más del 25% a los precios de sus inmediatos seguidores. Esto ocurre, como se mencionó en el documento de "Revisión del mercado relevante de "Servicios Móviles"" publicado recientemente por la CRC⁶⁹, en un contexto de precios de servicios móviles que a nivel internacional se han venido reduciendo en los últimos años, y en el que 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 región⁷⁰.

Al respecto, cabe anotar que a nivel internacional se entiende que los precios en un mercado pueden ser considerados como altos, si permiten a los proveedores alcanzar y mantener beneficios o ganancias superiores a los que alcanzarían en un mercado en competencia efectiva⁷¹. Así, de acuerdo con la Comisión de Competencia del Reino Unido, cuyas funciones fueron transferidas a la Autoridad de Competencia y Mercados en 2014, "la competencia efectiva debería poner presión en los niveles de rentabilidad de las compañías de tal manera que esta tienda hacia su costo de capital en el mediano y largo plazo"⁷².

La convergencia de la rentabilidad del capital hacia el costo promedio ponderado del mismo (WACC, por sus siglas en inglés), asociada a la convergencia de los precios hacia los costos eficientes de producción, parece no ser el caso del mercado "Servicios Móviles" colombiano, en especial si se revisa la magnitud y evolución de las rentabilidades alcanzadas por el operador con posición de dominio. Así, como se muestra en el análisis de competencia desarrollado en el marco de la "Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles", que realizó recientemente la CRC⁷³, durante el periodo 2017-2021 la rentabilidad del operador COMCEL por la provisión de servicios móviles, medida mediante el indicador ROCE Estimado⁷⁴, ha sido superior en promedio en cerca de 20 puntos porcentuales al costo de capital (WACC) de esta empresa. En este sentido, dicho análisis permitió identificar que (i) el proveedor COMCEL ha alcanzado una rentabilidad relativa muy superior con respecto a sus competidores, tres veces la rentabilidad sobre activos registrada por MOVISTAR y más de cuatro veces la obtenida por TIGO, (ii) para el caso de COMCEL no se observa una convergencia de los indicadores de rentabilidad del capital hacia el WACC de esta empresa, y (iii) los indicadores de rentabilidad de MOVISTAR y TIGO tienden a converger a sus respectivos WACC e incluso sus ganancias son inferiores a los retornos que obtienen de su inversión en capital.

De esta manera, el hecho de que COMCEL en su condición de operador dominante en el mercado "Servicios Móviles" tenga precios promedio que resultan superiores a los de sus competidores, y que

⁶⁹ CRC. (2023). Revisión del mercado de "Servicios Móviles". Política Regulatoria y de Competencia. Agosto de 2023.

⁷⁰ De acuerdo con los reportes "ICT Prices" de la UIT, A 2022 el precio del paquete de referencia de voz y datos de alto consumo en Colombia fue de 17.9 USD, mientras que en Brasil fue de 11.9 USD y en Chile de 15.7 USD. Fuente. CRC (2023).

⁷¹ European Regulators Group – ERG. (2006). Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

⁷² Competition Commission. (2006). Classified Directory Advertising Services market investigation. Diciembre 21

⁷³ CRC. (2023). Revisión del mercado de "Servicios Móviles". Política Regulatoria y de Competencia. Agosto de 2023. Sección 5.1.4.3.2 (Páginas 95 a 98)

⁷⁴ Retorno sobre el capital empleado, medido como EBIT / Activo relevante directo.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 26 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

adicionalmente obtenga de manera consistente en el tiempo unas rentabilidades del capital empleado que exceden de manera significativa su costo promedio del capital, y que exceden también las rentabilidades alcanzadas por sus competidores, permite inferir que los problemas de competencia que presenta el mencionado mercado tienen como una de sus consecuencias el menor bienestar de los usuarios por la fijación de precios que difieren de los que tendría el mercado si estuviera en un estado en competencia efectiva.

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

Como se mencionó, la teoría económica señala que un mercado en competencia efectiva, esto es, un mercado en el que ningún agente tiene el poder de fijar unilateralmente, de manera significativa y sostenida, las condiciones del mismo, es un mercado que maximiza los beneficios económicos para la sociedad ya que, además de garantizar la eficiencia asignativa, obliga a los participantes del mercado a usar los recursos escasos de la manera más productiva posible (eficiencia productiva), y los alienta a innovar e invertir en nuevas tecnologías en el momento más oportuno (eficiencia dinámica)⁷⁵.

Otro de los posibles efectos de la ausencia de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones, asociada a la existencia de operador con posición dominante, es que los mercados se aparten de alcanzar tanto la eficiencia productiva como la eficiencia dinámica. Como lo señala el Grupo Europeo de Reguladores de Comunicaciones Electrónicas (BEREC, por sus siglas en inglés, previamente conocido como ERG⁷⁶), mientras que las empresas expuestas a la presión de la competencia constantemente tienen que implementar esfuerzos para reducir costos y aumentar la calidad, e implementar las inversiones necesarias para conseguir estos objetivos, un proveedor dominante no está sujeto a dichas presiones, y por consiguiente no alcanza niveles de eficiencia y calidad correspondientes a los que alcanzaría al participar en un mercado en competencia efectiva. Eso resulta en ineficiencias en el mercado, calidad inferior, e inversión sub-óptima, resultados que generan afectaciones al bienestar económico, incluido el bienestar de los usuarios, comparado con la hipotética situación de competencia efectiva⁷⁷. En el mismo sentido, Jamison (2012)⁷⁸ señala que los principales resultados de un mercado en competencia efectiva, que son mencionados en la literatura económica, incluyen que el mercado esté libre de una calidad de producto insatisfactoria, así como de una producción ineficiente. Al respecto, Carlin et al (2004)⁷⁹ encuentran evidencia, en países en desarrollo y en diferentes sectores económicos, de que las firmas con poder significativo de mercado en estos países tienden a innovar menos y a realizar inversiones menos eficientes en comparación con las firmas que enfrentan presiones competitivas significativas. Esta relación positiva entre el nivel de competencia y los resultados del

⁷⁵ Banco Mundial. (2011). Telecommunications Regulatory Handbook.

⁷⁶ European Regulators Group

⁷⁷ European Regulators Group – ERG. (2006). Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

⁷⁸ Jamison M. (2012). Methods for increasing competition in telecommunications markets. Public Utility Research Center. University of Florida.

⁷⁹ Carlin W., Schaffer M., Seabright P. (2004). A minimum of rivalry: Evidence from transition economies on the importance of competition for innovation and growth.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 27 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

mercado en términos de variables como la calidad y la innovación ha sido también corroborada en diferentes estudios empíricos en el sector de telecomunicaciones a nivel global⁸⁰.

Al respecto, tal como se mencionó previamente, en el análisis de competencia desarrollado en el marco de la "Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles"", que realizó recientemente la CRC⁸¹, se evidenció que los resultados de este mercado en términos de calidad resultan inferiores a aquellos asociados a las prácticas internacionales en esta materia. Es así como dicho análisis mostró que la velocidad promedio de descarga del servicio de internet móvil registrada en Colombia en 2022 fue la más baja en un comparativo con las velocidades de descarga registrada en los demás los países de la OCDE. Adicionalmente, en las mediciones anuales de percepción de calidad de los servicios de telecomunicaciones se ha observado que la percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio no registra mejoras en los últimos años y que los atributos con las menores calificaciones corresponden a "velocidad/calidad en la navegación" y "poder acceder al servicio en cualquier lugar"⁸².

Si bien el desempeño de un mercado de telecomunicaciones móviles en términos de calidad puede depender de diversos factores como la disponibilidad de espectro radioeléctrico y el estado de la conectividad internacional, entre otros, también es cierto que la literatura internacional⁸³ señala que los mercados que no se encuentran en competencia efectiva tienen menores resultados en términos de calidad de los servicios prestados, debido a que la ausencia o menor presencia de presiones competitivas reduce los incentivos de los proveedores a implementar las medidas, incluidas las inversiones necesarias, que les permitan alcanzar un mejor desempeño en este atributo. En este sentido, en adición a la pérdida de eficiencia asignativa por la existencia de altos precios en el mercado, los bajos resultados en términos de calidad representan un indicio de que la ausencia de competencia efectiva en el mercado "Servicios Móviles" puede generar también como consecuencia que en dicho mercado exista una pérdida de eficiencia productiva y de eficiencia dinámica, situación que igualmente puede afectar el bienestar de los usuarios de los servicios relacionados. Lo anterior, por la consecuente desviación, con respecto a sus niveles óptimos, de variables relevantes para los usuarios, entre otras, la calidad de los servicios y la innovación en las características de los mismos.

⁸⁰ Ver, por ejemplo: (i) Rajabium R., Middleton C. (2014). Regulation, investment, and efficiency in the transition to next generation broadband networks: Evidence from the European Union; (ii) Molinar G., Savage S. (2017). Market Structure and broadband internet quality. The Journal of Industrial Economics. Vol LXV No. 1. March 2017; (iii) Ofcom. (2020). Market structure, investment, and quality in the mobile industry. Economics Discussion Paper Series, Issue Number 1, (iv) Enhan L. (2016). Competition and regulation un telecommunications industry. Doctoral dissertation. Universitat Autònoma de Barcelona; y (v) Lemstra W., Van Gorp N., Bart Voogt. (2014). Explaining telecommunications performance accross the EU.

⁸¹ CRC. (2023). Revisión del mercado de "Servicios Móviles". Política Regulatoria y de Competencia. Agosto de 2023. Sección 5.1.5.3 (Páginas 105 a 107)

⁸² Mediciones de percepción de calidad de los servicios de comunicaciones publicadas en <https://www.postdata.gov.co/story/medicion-de-percepcion-de-calidad-de-los-servicios-de-telecomunicaciones-2022>

⁸³ Ibid.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 28 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

4.1.2.3. Potencial de aprovechamiento de la posición dominante

La ausencia de competencia efectiva en el mercado “Servicios Móviles”, asociada a la existencia de un operador con posición de dominio, puede generar también un efecto en el mercado correspondiente a la posibilidad de que el operador dominante incurra en conductas anticompetitivas que generen efectos adversos adicionales en la competencia, es decir, conductas que no sólo no promueven la competencia efectiva sino que, por el contrario, restringen el nivel de competencia existente en un momento dado. Estas posibles conductas, en caso de materializarse, pueden conllevar a efectos específicos que afecten aún más la competencia y el bienestar económico, incluido el bienestar de los usuarios, como la disuasión de entrada por parte de eventuales entrantes, la salida del mercado de otros operadores, o el incremento del poder de dominio de este operador en el mercado.

Al respecto, es de señalar que la Ley 1341 establece en cabeza de la CRC la función de promover y regular la libre competencia, prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas y prevenir el abuso de la posición dominante, con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad. En este contexto cabe precisar que si bien la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en su calidad de Autoridad de Competencia, es la encargada de determinar y sancionar los casos de abuso de posición dominante, como se indicó, corresponde a la CRC en ejercicio de su función de prevención del abuso de la posición dominante y de protección de los derechos de los usuarios, establecer medidas regulatorias que eviten que se presenten o materialicen conductas como las señaladas en el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

Cabe anotar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, las siguientes son las conductas que constituyen abuso de posición dominante en el marco del régimen de competencia en Colombia:

1. La disminución de precios por debajo de los costos cuando tengan por objeto eliminar uno varios competidores o prevenir la entrada o expansión de éstos.
2. La aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, que coloquen a un consumidor o proveedor en situación desventajosa frente a otro consumidor o proveedor de condiciones análogas.
3. Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituirían el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.
4. La venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.
5. Vender o prestar servicios en alguna parte del territorio colombiano a un precio diferente de aquel al que se ofrece en otra parte del territorio colombiano, cuando la intención o el efecto de la práctica sea disminuir o eliminar la competencia en esa parte del país y el precio no corresponda a la estructura de costos de la transacción.
6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 29 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

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

El empaquetamiento de servicios de comunicaciones se ha convertido en una práctica común en el sector conforme ha venido evolucionando la industria, en razón a las economías de escala y de alcance y la convergencia tecnológica. La Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) ha definido el empaquetamiento como la venta de dos o más servicios, o productos, en un paquete a un precio que resulta más atractivo que la compra por separado de los servicios⁸⁴. El empaquetamiento puede ser puro o mixto, ocurriendo el primero cuando los servicios que conforman el paquete no se pueden adquirir individualmente⁸⁵. Por su parte, se da empaquetamiento mixto cuando los usuarios tienen la posibilidad de acceder a los servicios tanto de manera individual como dentro de un paquete⁸⁶.

De acuerdo con GlobalData, 4.4 de cada 10 hogares, tanto a nivel global como a nivel nacional, contrataban sus servicios de comunicaciones de manera empaquetada en 2021, en comparación con 3.5 en 2017 (ver Gráfico 4). Como se observa en el gráfico, en los países desarrollados de Europa occidental y Norteamérica es donde la penetración de los servicios empaquetados multiplay (que incluyen combinaciones de servicios fijos y móviles o solo de servicios fijos) es más alta, con proporciones cercanas al 60% y 75%, respectivamente para el año 2021. En contraste, en los países de América Latina el porcentaje es menor, con cerca de 35% en ese mismo año. No obstante, en términos generales la tendencia es creciente hacia una mayor adquisición de los servicios de comunicaciones bajo esa modalidad en todas las regiones del mundo.

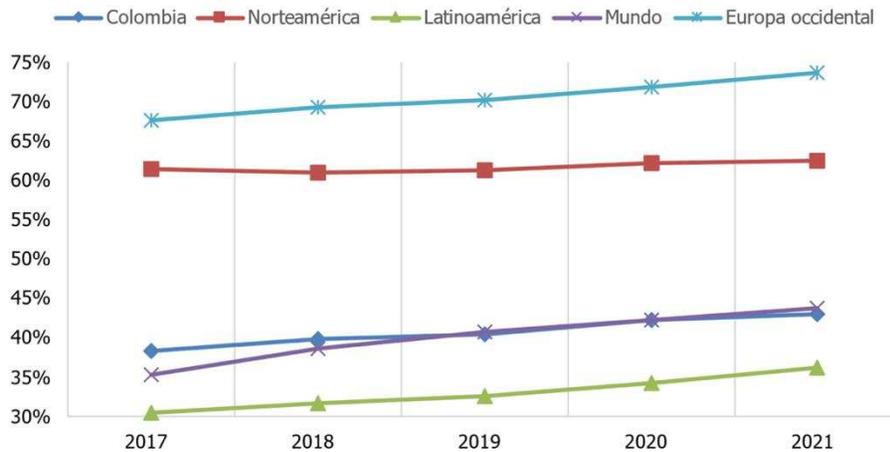
⁸⁴ OECD. (2014). *Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy. Triple and Quadruple Play Bundles of Communication Services.*

⁸⁵ Nalebuff B. (2005). Exclusionary bundling. *The Antitrust Bulletin*: Vol 50, No. 3/Fall 2005

⁸⁶ OECD. (2014). *Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy. Triple and Quadruple Play Bundles of Communication Services.*

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 30 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

Gráfico 4. Penetración de servicios multiplay a nivel de hogares

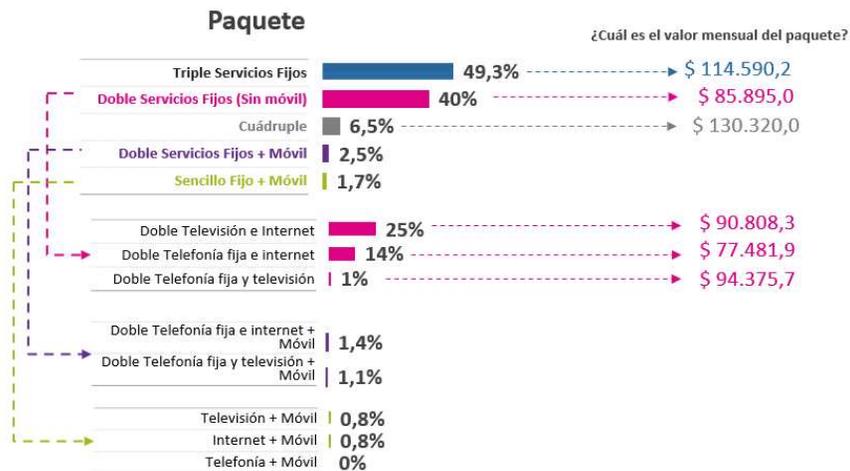


Fuente: Elaboración CRC con base en GlobalData (2021)

El caso de Colombia no es la excepción frente a las tendencias, como se observa en el Gráfico 4, pues la contratación de servicios de comunicaciones empaquetados por parte de los hogares colombianos ha venido aumentando, pasando de 38% en 2017 a 43% en 2021, y se estima que para el año 2026 ascienda a 48%. En cuanto a los paquetes multiplay adquiridos, como se aprecia en el Gráfico 5, la encuesta de hábitos y usos de servicios de comunicaciones adelantada por la CRC en el año 2021⁸⁷ encontró que la mayoría de los hogares que contrataba servicios empaquetados combinaban exclusivamente servicios fijos, a saber, tripleplay (Internet, televisión por suscripción y telefonía) con 49,3% y duoplay (servicios fijos) con 40%. El restante 10,7%, como se muestra en el gráfico, corresponde a paquetes que involucran servicios fijos y móviles (paquetes cuadruple play, dobleplay servicios fijos más móvil, y sencillo fijo más móvil).

⁸⁷ CRC. (2022). Estudio sobre usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Elaborado por Centro Nacional de Consultoría - CNC

Gráfico 5. Participación de los paquetes dentro del total de hogares que declaran haber contratado al menos dos servicios de comunicaciones de forma empaquetada



Fuente: Elaboración CRC con base en encuesta de CNC (2021)

Las tendencias respecto a las crecientes ofertas de planes empaquetados y la demanda de estos por parte de los usuarios se pueden ver explicadas por los beneficios que genera esta práctica tanto para los operadores como para los usuarios en términos de eficiencias y reducción de costos⁸⁸. No obstante, desde un enfoque del empaquetamiento con fines estratégicos, la creciente tendencia observada al empaquetamiento de servicios en los mercados de comunicaciones en Colombia, en particular con las recientes combinaciones de servicios móviles y fijos, crea el riesgo del traslado de los problemas de competencia identificados en el mercado relevante "Servicios Móviles" hacia otros mercados, como los mercados de servicios fijos de telecomunicaciones.

Al respecto, la literatura económica señala que una empresa dominante en un mercado puede decidir empaquetar dos servicios que son complementarios con el propósito de extender su poder a otro mercado. Nalebuff (2005)⁸⁹ define el concepto de empaquetamiento excluyente como el caso en el cual una firma M con poder de mercado en A enfrenta competencia actual o potencial en el mercado B, y vende el paquete A-B a precios que hace imposible para una firma igualmente eficiente competir en el mercado B. Esto teniendo en cuenta que A y B son bienes complementarios, y los consumidores ven los productos en el mercado B de diferentes empresas como no diferenciados. Por su parte, Whinston (1990)⁹⁰ estudia los efectos de las ventas atadas o empaquetadas en mercados relacionados de manera

⁸⁸ Para los operadores los beneficios consisten en la reducción de costos operativos, de mercadeo y de distribución, el aumento de beneficios por mayores ventas cuando se tiene poder de mercado, y la captura y fidelización de clientes. Para los usuarios los beneficios del empaquetamiento consisten en la reducción de precios, la reducción de costos y búsqueda de transacción, y la calidad y seguridad en contratar un único operador (Fuente: Revisión CRC)

⁸⁹ Nalebuff B. (2005). Exclusionary bundling. The Antitrust Bulletin: Vol 50, No. 3/Fall 2005

⁹⁰ Whinston M. (1990). Tying, Foreclosure and Exclusion. American Economic Review, 80: 837-860

horizontal (ej. dos mercados de nivel minorista); a partir de su análisis encuentra que, al introducir economías de escala e interacción estratégica entre agentes, la venta conjunta de productos (atada o empaquetada) por parte de un monopolista que incursiona en un mercado más competido puede reducir la rentabilidad del mercado competido, al punto de excluir a sus competidores, sin perjudicar su propia rentabilidad.

Otros estudios plantean conclusiones similares respecto a la posibilidad de excluir a los competidores con apalancamiento del poder de mercado vía el empaquetamiento o las ventas atadas. Tirole (2005), por ejemplo, encuentra que el impacto del agrupamiento de productos sobre la competencia en el mercado vinculado varía desde poco impacto en la capacidad de los rivales para competir, hasta la exclusión total de los competidores. El nivel del impacto dentro de ese rango, según el autor, depende de varios factores⁹¹, que incluyen: (i) el costo marginal de fabricar el producto atado; y (ii) la habilidad de los rivales para diferenciar horizontal o verticalmente su oferta del producto vinculado. Desde la perspectiva empírica, al analizar los efectos del empaquetamiento sobre el mercado de telecomunicaciones de Australia, Papandrea, Stoeckl, & Daly (2001)⁹² señalan que el principal problema ocurre cuando no hay competencia perfecta en el mercado. Por estas razones, los autores consideran que el empaquetamiento puede resultar preocupante si se utiliza para expandir el poder de mercado en la provisión de servicios que típicamente han sido ofrecidos en entornos competitivos.

De esta manera, en adición a la posibilidad de que el operador dominante, por la existencia misma de su dominancia, pueda incurrir en conductas que generen efectos adversos adicionales en la competencia en el mercado "Servicios Móviles", la ausencia de competencia efectiva en este mercado genera también como consecuencia la posibilidad de que el operador dominante tenga la capacidad, a través de la práctica del empaquetamiento de servicios fijos y móviles, de apalancar su posición en los mercados de servicios fijos, en la posición de dominio que ostenta en el mercado "Servicios Móviles", con las consecuentes afectaciones que esto podría tener en el bienestar de los usuarios de servicios fijos.

5. OBJETIVOS DEL PROYECTO

5.1 Objetivo general

Incrementar la competencia efectiva en los mercados de servicios móviles con el fin de mejorar el bienestar de los usuarios.

5.2 Objetivos específicos

- Evaluar la pertinencia de modificar o complementar las medidas regulatorias generales aplicables a servicios móviles.

⁹¹ Tirole, J., (2005) *The Analysis of Tying Cases: A Primer*.

⁹² Papandrea F., Stoeckl N., Daly Anne. (2001). Impact of Bundling of Telecommunications Services on Consumers, Industry and Competition. Working Paper. Communication and Media Policy Institute. University of Canberra

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 33 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

- Determinar la necesidad de implementar medidas regulatorias para mitigar las causas asociadas a la ausencia de competencia efectiva en el mercado “Servicios Móviles”.
- Identificar aquellos elementos de la normatividad aplicable a servicios móviles susceptibles de simplificación.

6. GRUPOS DE VALOR ASOCIADOS AL PROYECTO

En la siguiente tabla se describe cada uno de los agentes que estarían involucrados en el presente proyecto regulatorio, así como su interés, potencial impacto y las posibles estrategias de interacción.

Tabla 1. Grupos de valor

Parte Interesada	Descripción	Interés en el estudio	Posible Impacto en el estudio	Posibles estrategias de interacción
Operadores de Redes y Servicios de Comunicaciones	Responsables de la operación de las redes o provisión de servicios de comunicaciones	Alto: Los PRST son una gran parte interesada por ser los agentes económicos que participan en la provisión de los servicios de comunicaciones.	Alto: La revisión de las medidas regulatorias aplicables a los servicios móviles inciden directamente en la forma en que proveen los servicios. Su retroalimentación corresponde a un insumo para la revisión, implementación o eliminación de medidas regulatorias sobre los agentes que participan en ese mercado.	Involucrar en la fase de discusión sectorial y divulgación.
Superintendencia de Industria y Comercio – SIC-	Autoridad nacional de protección de la competencia, los datos personales y protección de los derechos de los consumidores.	Alto. Como máxima autoridad de protección de competencia, a partir de su conocimiento y experticia puede aportar en los análisis respecto a las decisiones regulatorias ex ante que adopte el regulador.	Medio. La revisión de las medidas regulatorias aplicables a los servicios móviles puede incidir en la función de vigilancia y control que ejerce dicha autoridad.	Involucrar en la fase de discusión sectorial y divulgación.
Asociaciones de usuarios	Usuarios de los servicios de comunicaciones.	Medio: Los usuarios son una gran parte interesada por ser quienes demandan y utilizan los servicios de comunicaciones.	Alto: Beneficiarios de la implementación de medidas regulatorias por parte de la CRC que fomenten la competencia, protejan sus derechos y garanticen la asequibilidad a servicios de comunicaciones de calidad.	Involucrar en la fase de discusión sectorial y divulgación.

Parte Interesada	Descripción	Interés en el estudio	Posible Impacto en el estudio	Posibles estrategias de interacción
Gremios	Asociaciones o agrupaciones de operadores de redes y servicios de comunicaciones móviles.	Alto: Las agremiaciones de operadores de redes y servicios de comunicaciones móviles pueden tener un interés en el estudio en representación de sus agremiados.	Medio: Pueden convertirse en canales de comunicación con proveedores de redes de servicios de comunicaciones móviles involucrados en el estudio y puede contribuir a una participación de un mayor número de grupos de valor.	Involucrar en la fase de discusión sectorial y divulgación.
MinTIC	Ministerio de las tecnologías de la información y comunicaciones, siendo una entidad gubernamental encargada del diseño, formulación, adopción y promoción de las políticas, planes, programas y proyectos del sector TIC	Alto: Cabeza del sector encargada del diseño, formulación, adopción y promoción de las políticas, planes, programas y proyectos del mercado de las telecomunicaciones.	Medio: La revisión de las medidas regulatorias aplicables a los servicios móviles puede incidir en las políticas públicas, planes, programas y proyectos del sector TIC. Igualmente, el MINTIC ejerce funciones de vigilancia y control sobre el sector.	Involucrar en fase de discusión y socialización del estudio. Motivar activamente el aporte de observaciones.

Fuente: Elaboración CRC.

7. CONSULTA PÚBLICA

Teniendo en cuenta la metodología AIN, con esta consulta la CRC se permite socializar con los agentes interesados el documento de formulación del problema del proyecto regulatorio "*Revisión de las medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*".

Con el objetivo de orientar esta consulta, solicitamos contestar las siguientes preguntas al momento de realizar sus comentarios, los cuales se recibirán hasta el 25 de septiembre de 2023 a través del correo electrónico medidasmoviles@crcom.gov.co.

- 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.
- 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.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 35 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

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

8. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2011). Telecommunications Regulatory Handbook.

Bell, D. and R. Lal (2002). The Impact of Frequent Shopper Programs in Grocery Retailing, Review of Marketing Science Working Papers, 2.

Bergen, M., S. Dutta, S. M. Shugan (1996). Branded Variants: A Retail Perspective, Journal of Marketing Research, 33, 9-19.

Buckley, J. Telecommunications Regulation. The Institution of Engineering and Technology (2003) kindle edition posición 626

Centro Nacional de Consultoría (2022). Estudio de hábitos y usos de los servicios de comunicaciones móviles. En desarrollo del contrato CRC 088/2022. Disponible en:
<https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/estudio-habitos-y-usos-de-servicios-moviles-2022.pdf>

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (2009). Resolución CRT 2058 de 2009. Disponible en:
<https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00002058.pdf>

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 36 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2016). Resolución CRC 5050 de 2016. Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5050_2016.htm

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2017). Revisión de los mercados de servicios móviles: Documento soporte. Disponible en: https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-74-18/Propuestas/documento_soporte.pdf.

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2017). Resolución CRC 5108 de 2017. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00005108.pdf>

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2021). Revisión de los mercados de servicios fijos: Documento soporte. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3>

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2021). Resolución CRC 6146 de 2021. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006146%20AP.pdf>

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2021). Resolución CRC 6242 de 2021. Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_6242_2021.htm

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2021). Resolución CRC 6298 de 2021. Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_6242_2021.htm

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2022). Resolución CRC 6522 de 2022. Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_6522_2022.htm

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2022). Resolución CRC 6890 de 2022. Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_6980_2022.htm

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2022). Resolución CRC 7007 de 2022. Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_7007_2022.htm

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2023). Resolución CRC 7120 de 2023. Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_7120_2023.htm

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2022). Guía para el reporte de la información de tarifas de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones". Disponible en: https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/micrositios/documents/Guia_version-dos-Reporte-Tarifas%20.pdf

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2023). Modificación de Agenda Regulatoria CRC 2023 – 2024, julio de 2022. Disponible en:

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 37 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

<https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Modificaci%C3%B3n%20Agenda%20Regulatoria%20CRC%202023%20-%202024/Modificacion-Agenda-Regulatoria-2023-2024.pdf>

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2023). Revisión del mercado relevante minorista de "Servicios Móviles", agosto de 2023. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-560 de 6 de diciembre de 1994.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-221 de 1997.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-272 de 1998.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-815 de 2 de agosto de 2001.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-150 de 25 de febrero de 2003.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-058 de 2009.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-186 de 16 de marzo de 2011.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1341 de 2009.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1978 de 2009.

Competition Commission (2006). Classified Directory Advertising Services market investigation

Curtis D. & Irvine I. (2021). Principles of Microeconomics. Trent University & Concordia University. Editorial Lyryx Learning Inc. Calgary, Canadá. Marzo 2021. Disponible en: <https://lyryx.com/subjects/economics/principles-of-microeconomics/>

European Regulators Group – ERG. (2006). Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

Enhan L. (2016). Competition and regulation un telecommunications industry. Doctoral dissertation. Universitat Autònoma de Barcelona

Fayçal Sawadogo (2021). Demand price elasticity of mobile voice communication: A comparative firm level data analysis. Information Economics and Policy, (), -. doi:10.1016/j.infoecopol.2021.100939

Gerardin D. et al. EU Competition Law and Economics. Oxford University Press (2012)

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 38 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

Growitsch, C., et al (2010). The Effects of Lower Mobile Termination Rates (MTRs) on Retail Price and Demand (November 18, 2010). Communications and Strategies, No. 80, Fourth Quarter, pp. 119-140, 2010, Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1813687>

Hausman, J. and Sidak, J. (2007). Evaluating Market Power Using Competitive Benchmark Prices Rather than the Hirschman-Herfindahl Index. Antitrust Law Journal, Vol. 74, No. 2, pp. 387-407, 2007, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=971114>

Hausman, J. and Ros, A. (2012). Correcting the OECD's erroneous assessment of telecommunications competition in Mexico. NERA Economic Consulting Report commissioned by América Móvil. Disponible en: <https://www.key4biz.it/files/000197/00019723.pdf>

Hovenkamp, Herbert J. (2008). Unilateral refusals to deal, vertical integration, and the essential facility doctrine (July 1, 2008). U Iowa legal studies research paper no. 08-31.

ICN (2008). Unilateral Conduct Working Group. Dominance/substantial market power analysis pursuant to unilateral conduct laws. Recommended Practices. Disponible en <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/portfolio/dominance-substantial-market-power-analysis-pursuant-to-unilateral-conduct-laws/>

IFT (2018). Estudio sobre Empaquetamiento y Descuento de los Servicios Fijos de Telecomunicaciones. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/autoridad-investigadora/estudiosobreempaquetamientoydescuentodelosserviciosfijosdetelecomunicaciones-1.pdf>

ITU (2012). Telecommunications Regulation Handbook. Tenth Anniversary Edition.

Jamison M. (2012). Methods for increasing competition in telecommunications markets. Public Utility Research Center. University of Florida.

Johnson, E. J., S. Bellman, and G. L. Lohse (2003). Cognitive Lockin and the Power Law of Practice. Journal of Marketing, 67, 62-75

Kim, B.-D., M. Shi and K. Srinivasan (2001). Reward Programs and Tacit Collusion, Marketing Science, 20, 99-120.

Lemstra W., Van Gorp N., Bart Voogt (2014). Explaining telecommunications performance accross the EU.

Maicas, Juan Pablo; Polo, Yolanda; Sese, Francisco Javier (2009). The role of (personal) network effects and switching costs in determining mobile users' choice. Journal of Information Technology, 24(2), 160-171. doi:10.1057/jit.2008.35

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 39 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

Mankiw, N. Gregory (2012). Principles of Economics, Sixth Edition. Ed. South-Western. ISBN: 978-0-538-45305-9.

Mengze Shi, Jeongwen Chiang, Byong-Duk Rhee (2006). Price Competition with Reduced Consumer Switching Costs: The Case of “Wireless Number Portability” in the Cellular Phone Industry.

Molinar G., Savage S. (2017). Market Structure and broadband internet quality. The Journal of Industrial Economics. Vol LXV No. 1. March 2017.

MONTI, G. EC Competition Law. Cambridge University Press, 2007.

Motta. (2004). Competition Policy. Theory and Practice. Cambridge University Press.

Ministerio de Comunicaciones de la República de Colombia. Decreto 2870 de 2009.

Nalebuff B. (2005). Exclusionary bundling. The Antitrust Bulletin: Vol 50, No. 3/Fall 2005.

OECD (2011). Broadband Bundling: Trends and Policy Implications, OECD Digital Economy Papers, No. 175. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5kghtc8znnbx-en>

OFCOM (2013). A Review of Consumer Information Remedies - Research Document. UK. Disponible en: https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0033/91698/information-remedies.pdf

OECD. (2014). Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy. Triple and Quadruple Play Bundles of Communication Services.

OFCOM (2020). Market structure, investment, and quality in the mobile industry. Economics Discussion Paper Series, Issue Number 1.

Papandrea F., Stoeckl N., Daly Anne. (2001). Impact of Bundling of Telecommunications Services on Consumers, Industry and Competition. Working Paper. Communication and Media Policy Institute. University of Canberra.

Pei-yu chen., Hitt, L. (2005). Information Technology and Switching Costs, Handbook of Economics and Information Systems.

Pires, C., & Catalão-Lopes, M. (2013). Scope economies, entry deterrence and welfare. The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, 13(1), 419–452.

Rajabium R., Middleton C. (2014). Regulation, investment, and efficiency in the transition to next generation broadband networks: Evidence from the European Union.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 40 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			

Seamans, R. C. (2013). Threat of entry, asymmetric information and pricing. *Strategic Management Journal*, 34(4), 426–444.

Schiffman, L, O’Class, A, Paladino, A & Carlson, J (eds) (2014). *Consumer behaviour*, Pearson, Frenchs Forest, Australia.

Tirole, J. (2005). *The Analysis of Tying Cases: A Primer*.

Thomas A. Burnham; Judy K. Frels; Vijay Mahajan (2003). Consumer switching costs: A typology, antecedents, and consequences. 31(2), 109–126. doi:10.1177/0092070302250897

Velandia, Mauricio (2008). *Derecho de la Competencia y del Consumo*. Universidad Externado de Colombia.

Veljanovski, C. *Economic Approaches To Regulation*, en *The Oxford Handbook of Regulation*. (2010) Oxford University Press Pág. 22

Whinston M. (1990). Tying, Foreclosure and Exclusion. *American Economic Review*, 80: 837-860.

Documento de formulación: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles	Cód. Proyecto: 2000-38-3-17	Página 41 de 41	
	Actualizado: 08/09/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2022			