

REVISIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES "VOZ SALIENTE MÓVIL" E "INTERNET MÓVIL"

Documento de respuesta a comentarios

Política regulatoria y competencia

Junio de 2024

REVISIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES "VOZ SALIENTE MÓVIL" E "INTERNET MÓVIL"

Respuestas a los comentarios realizados a la propuesta regulatoria

De conformidad con el Decreto 1078 de 2015¹, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) presenta al sector las respuestas a las observaciones y comentarios realizados por los agentes interesados a la propuesta regulatoria del proyecto de resolución "*Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016*" y su documento soporte "Revisión de los mercados relevantes 'Voz Saliente Móvil' e 'Internet Móvil'" publicada entre los días 29 de diciembre de 2023 y 31 de enero de 2024 en el sitio web de esta Comisión².

Dentro del plazo antes mencionado se recibieron comentarios, observaciones o sugerencias por parte de los siguientes agentes:

REMITENTE	ABREVIATURA
COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.	TIGO
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P. BIC	MOVISTAR
COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.	CLARO
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA S.A. E.S.P.	ETB
PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.	WOM
SUMA MÓVIL S.A.S.	SUMA MÓVIL

A través del presente documento la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) se pronuncia sobre las observaciones y comentarios realizados al mencionado documento de consulta.

Para mejor comprensión, en este documento se presentan exclusivamente los apartes de cada comentario en donde se hacen propuestas, observaciones y cuestionamientos puntuales frente al documento sometido a discusión, los cuales se responden agrupados por temas. Lo anterior sin perjuicio de la consulta de los textos completos de cada documento, que se encuentran publicados en la página web de esta Comisión.

En este punto, es importante señalar que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.8. del Capítulo 30 del Título 2 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y la

¹ Decreto 1078 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones", Artículo 2.2.13.3.2. (Publicidad de proyectos de regulaciones) compilatorio del Artículo 9º del Decreto 2696 de 2004.

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

Resolución SIC 44649 de 2010, esta Comisión diligenció el cuestionario expedido por la SIC para verificar si las disposiciones contempladas en el entonces proyecto de acto administrativo podían tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados, sin embargo, encontró que todas las respuestas a las preguntas fueron negativas.

Debe tenerse presente que el objetivo general de la segunda fase del proyecto regulatorio consistió en verificar la definición de los mercados minoristas "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" y analizar las condiciones de competencia en cada uno de ellos, a la luz de los criterios establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016. Es así como, producto de los análisis realizados en la sección 4 del documento soporte, y de la aplicación del test de los tres criterios a cada mercado, desarrollados en la sección 5 del mismo documento, la decisión regulatoria adoptada consistió en excluir el mercado "Voz Saliente Móvil" del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante previsto en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y en constatar que tanto este mercado como el de "Internet Móvil" continuarán haciendo parte del listado de mercado relevantes contenidos en el Anexo 3.1 de la misma resolución.

En este orden de ideas, la decisión adoptada no limita de ninguna manera la cantidad o variedad de empresas que pueden participar en los mercados "Voz Saliente Móvil" ni en el de "Internet Móvil", ni tampoco, en el mercado relevante relacionado "Servicios Móviles", toda vez que no corresponde a una intervención en la que se hayan establecido reglas de ingreso o salida de los mercados, ni en la que se hayan otorgado derechos exclusivos a un agente.

Tampoco se trata de una decisión que establezca licencias, permisos o autorizaciones para proveer servicios de comunicaciones. Debe resaltarse que, en virtud de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, la provisión de servicios de telecomunicaciones en Colombia es de habilitación general, de manera que cualquier persona natural o jurídica puede prestar estos servicios al público, excepto en el caso en que se requiera el derecho al uso del espectro radioeléctrico, caso en el cual se requerirá autorización previa del MinTIC para el efecto³.

Adicionalmente, debe precisarse que el mercado relevante minorista "Voz Saliente Móvil" es de ámbito geográfico nacional y corresponde a la compra individual [no empaquetada] del servicio de telefonía móvil. Los operadores que prestan servicios móviles tienen plena libertad de ofrecer y otorgar planes o paquetes tarifarios en los que únicamente se preste el servicio de telefonía móvil y la decisión de ello depende de la estructura de negocio de cada operador, así como de sus decisiones de inversión.

A su vez, los análisis de competencia realizados respecto al mercado "Voz Saliente Móvil" permitieron concluir que la profundización de la evolución positiva de las condiciones de competencia en este mercado en declive hará que en el mediano plazo los problemas de competencia identificados tiendan a desaparecer o pierdan relevancia para los proveedores y

³ Artículos 10 y 11 de la Ley 1341 de 2009 modificados por los artículos 7 y 8 de la Ley 1978 de 2019, respectivamente.

Revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 3 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

usuarios, razón por la cual, este mercado no podía continuar siendo considerado susceptible de regulación ex ante, al no cumplir con el segundo criterio definido en la regulación para el efecto.

Esta decisión regulatoria, y los análisis que las respaldaron no generan ningún impacto o efecto en la capacidad de los operadores para prestar los servicios móviles ni en este, ni en ningún mercado relevante relacionado, ni crea barreras geográficas a la circulación de los servicios, ni a la inversión, pues se sustenta en el reconocimiento de las condiciones de competencia presentes y potenciales del mercado “Voz Saliente Móvil”, conforme a la metodología prevista en la regulación.

Tampoco sería posible argumentar que la decisión regulatoria incrementa de manera significativa los costos para operadores establecidos o potenciales entrantes ya que no crea ninguna obligación o carga técnica, administrativa, jurídica, o de otro orden, adicionales a las previstas en la regulación. Se circunscribe a definir el mercado teniendo en cuenta sus particularidades y los efectos de la regulación expedida para corregir las fallas presentes en el mismo. Por ejemplo, la decisión adoptada considera no solo la evolución positiva de los niveles de concentración en ese mercado, sino, también, los nuevos elementos de competencia introducidos por la Resolución CRC 7007 de 2022 asociados a la senda de reducción para los cargos de acceso durante el periodo enero 2023-abril 2025, y, el esquema de remuneración por terminación de llamadas bajo el mecanismo conocido como *Bill and keep*, que se implementará desde mayo de 2025, con el cual se eliminará la asimetría en interconexión y se reducirán los costos administrativos de conciliación de cargos de acceso.

En línea con lo expuesto, la decisión de eliminar el mercado “Voz Saliente Móvil” del listado de mercados relevantes ex ante tampoco limita la capacidad de las empresas para competir en ese mercado, ni en el mercado “Internet Móvil”, ni en el mercado relevante relacionado “Servicios Móviles”, pues no incorpora prohibiciones, restricciones o condicionamientos frente a la provisión de los servicios móviles, ni a las estrategias comerciales u ofertas tarifarias con las cuales decidan participar los operadores en esos mercados, ni modifica las obligaciones relacionadas con la protección de los derechos de los usuarios, las condiciones mínimas de calidad, los reportes de información y compartición de infraestructura, ni los valores tope de remuneración en terminación de llamadas, y tampoco influye sustancialmente sobre los precios de los servicios, su nivel de producción, ni adopta ninguna medida diferencial frente a los operadores.

Antes que generar algún tipo de limitación en la capacidad de los PRSTM para competir en esos mercados, es importante destacar que los análisis realizados por la Comisión, que respaldan la medida adoptada, proporcionan información de alto valor sobre las características actuales y futuras de estos mercados. Esta información abarca aspectos como el tamaño del mercado, las preferencias de los consumidores, la tendencia al decrecimiento de este y el comportamiento de las ofertas prepago y pospago, entre otros. Estos análisis pueden resultar de gran utilidad para que los PRSTM adopten decisiones estratégicas sobre sus líneas de

negocio e inversiones, y además ofrecen elementos que pueden fomentar la innovación, por ejemplo, en la manera en que ofrecen los servicios a los usuarios.

Por otra parte, si bien con la decisión se excluye de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante al mercado "Voz Saliente Móvil", de ninguna manera pierden vigencia para el servicio de voz móvil las obligaciones regulatorias que aplican de manera transversal a los servicios de comunicaciones móviles, entre ellas, las obligaciones en materia de protección de los derechos de los usuarios, la calidad del servicio, el acceso e interconexión de redes y reportes de información, así como las demás disposiciones contenidas en la Resolución CRC 5050 de 2016 - y aquellas que, a futuro decida adoptar la CRC en ejercicio de sus competencias legales respecto a este servicio, si así lo estima pertinente-, luego la decisión no genera un régimen de autorregulación ni corregulación. Finalmente, la decisión regulatoria no genera nuevas obligaciones para los PRSTM ni con relación a la publicidad de información que puede resultar sensible, ni de otro orden.

Teniendo en cuenta los argumentos presentados en esta sección, sustentados en los análisis realizados en el documento soporte que acompañó la propuesta regulatoria, y los estudios adicionales realizados respecto al criterio de competencia potencial para el mercado "Voz Saliente Móvil" expuestos en este documento, de conformidad con el artículo 2° de la Resolución SIC 44649 de 2010, en concordancia con el artículo 6° del Decreto 2897 de 2010, no fue necesario poner en conocimiento de la SIC el presente proyecto regulatorio con anterioridad a su expedición.

CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES.....	7
2. SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LA DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS	13
3. SOBRE EL TEST DE LOS TRES CRITERIOS.....	15
3.1. Sobre el análisis de las condiciones de competencia de los mercados	15
3.2. Sobre el análisis de competencia potencial	19
3.3. Sobre el tercer criterio consistente en la aplicación del derecho de la competencia	41
4. SOBRE LA PROPUESTA REGULATORIA Y SUS EFECTOS.....	42
5. SOBRE LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MEDIDAS REGULATORIAS	47

REVISIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES "VOZ SALIENTE MÓVIL" E "INTERNET MÓVIL"

Respuestas a los comentarios realizados a la propuesta regulatoria

1. COMENTARIOS GENERALES

CLARO

Señala que el sector de telecomunicaciones en Colombia ha presentado avances muy relevantes en los últimos años que indican un notable incremento en el bienestar de los consumidores. Manifiesta que, en el caso de los servicios móviles, la tendencia es hacia un mayor foco en internet móvil (con respecto a la voz móvil), en el cual se ha multiplicado el consumo promedio y se ha reducido de forma sustancial el precio al usuario, lo cual, indica, hace innecesario cualquier restricción regulatoria que pueda frenar dichos avances.

Indica que *"la CRC debe alinear su actividad regulatoria para adaptarse a las prácticas internacionales generalizadas en cuanto a definición de mercados relevantes y la posterior evaluación de las condiciones de competencia, evitando la intervención en mercados que muestran adecuadas condiciones de competencia, como es el caso del mercado de Servicios Móviles, el cual se caracteriza por una importante dinámica competitiva que se intensificará en el futuro"*.

TELEFÓNICA

Menciona que gran parte de las medidas aprobadas por la Resolución CRC 7285 de 2024, constituyen únicamente modificaciones normativas de forma y no de fondo, que imponen cargas regulatorias a todos los operadores móviles con red – OMR de manera simétrica, que con ello se desconoce que el problema de ausencia de competencia efectiva en los mercados móviles – incluyendo los mercados minoristas móviles "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" – se deriva de la dominancia de CLARO y del abuso de dicha posición en perjuicio de los competidores y los usuarios.

Indica que es insólito que Colombia sea el único país a nivel de la experiencia internacional comparada en el que el regulador constata la existencia de dominancia de un agente económico e importantes afectaciones al proceso competitivo pero que, a la vez, decida no intervenir ex ante los mercados a través de un régimen de regulación asimétrica que revierta dicha situación.

⁴ En pie de página CLARO señala: *"Esto se demostró de forma extensa y pormenorizada en los comentarios de COMCEL frente al proyecto regulatorio "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles", remitidos el 24 de noviembre de 2024. Disponible en <https://crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>"*

Revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 7 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

TIGO

Manifiesta que las medidas tomadas mediante la Resolución CRC 7285 de 2024 son completamente insuficientes, para controlar la situación en el mercado e indica que no va a haber mejoría en los indicadores de concentración en el corto plazo.

Señala que además de la insuficiente intervención ahora se busca disminuir la jurisdicción del regulador de intervenir mediante regulación *ex ante* en el mercado de servicios móviles, bajo un panorama de baja competitividad como el existente, y sin conocer los resultados de las medidas dispuestas en la Resolución 7285 de 2024 para el mercado.

WOM

Señala que la CRC, luego de encontrar diversos problemas de competencia, se limitó a expedir medidas de tipo general que poco aportan a las fallas identificadas, principalmente a la persistente dominancia de un agente. Indica que a pesar de que la estructura del mercado no ha variado sustancialmente, se propone eliminar del listado de mercados susceptibles de regulación *ex ante* a la Voz Saliente, utilizando para ello una proyección de lo que sería el mercado en los próximos años.

Manifiesta que es contradictorio que la CRC para establecer algún tipo de medida dirigida a solucionar los problemas en las condiciones de competencia del mercado de servicios móviles y adoptar medidas de cara a la portabilidad o al empaquetamiento de servicios fijos y móviles, afirme que se requiere más tiempo de análisis, mientras que en la propuesta sobre el mercado "Voz Saliente Móvil", la entidad sí realiza unas proyecciones sobre las que toma decisiones con un alto impacto en la estructura regulatoria actual.

Respuesta CRC/

Para dar respuesta a este grupo de comentarios es importante recordar que mediante la Resolución CRC 5108 de febrero de 2017 fueron actualizados el listado de mercados relevantes contenidos en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y el listado de los mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante* señalados en el Anexo 3.2 de la misma resolución. A partir de la expedición de esta norma se encuentran definidos tres mercados relevantes minoristas relacionados con los servicios de comunicaciones móviles, así:

- (i) Voz saliente móvil, que corresponde a la contratación individual del servicio de telefonía móvil o de solo voz móvil -incluyendo también la originación de mensajes cortos de texto (SMS) y de mensajes multimedia (MMS)- con cobertura a nivel nacional;
- (ii) Internet móvil, que corresponde a la contratación individual del servicio de Internet Móvil con cobertura a nivel nacional; y
- (iii) Servicios móviles, que corresponde a la contratación conjunta o empaquetada de los servicios de voz e internet móvil -incluyendo también la originación de mensajes cortos de texto (SMS) y de mensajes multimedia (MMS)- con cobertura a nivel nacional.

En su momento, los análisis de competencia desarrollados permitieron calificar a los mercados “Voz Saliente Móvil” y “Servicios Móviles” como mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

También es necesario mencionar que antes de la expedición de la Resolución CRC 5050 de 2016 el mercado “Voz Saliente Móvil” se asociaba directamente con el servicio de telefonía móvil y posterior a ello los accesos, tráficos e ingresos del servicio de telefonía móvil se distribuyen entre el mercado “Voz Saliente Móvil” y el mercado “Servicios Móviles”. En el caso del servicio de internet móvil los accesos, tráficos e ingresos se distribuyen entre el mercado “Internet Móvil” y el mercado “Servicios Móviles”.

Si bien la información de cada servicio móvil da cuenta de las condiciones de competencia de los tres mercados relevantes minoristas, la información recopilada a través del formato T.1.4⁵ del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, permite analizar de manera separada cada mercado. Es así que el tamaño de cada mercado se puede determinar en función de la cantidad de accesos e ingresos (o valores facturados).

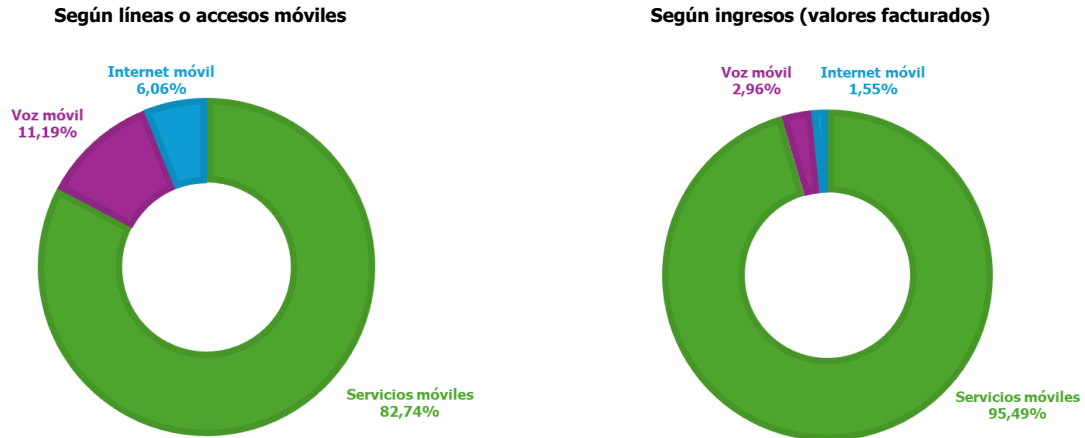
En ese sentido, se debe tener en cuenta que, tal como se señaló en el documento soporte del presente proyecto regulatorio, al final del segundo trimestre de 2023 hubo un total de 42,6 millones de líneas o accesos que efectivamente le generaron ingresos a los operadores móviles, de las cuales 35,2 millones de líneas o accesos contrataron los servicios de voz e internet móvil de manera empaquetada [Mercado “Servicios Móviles”], 4,8 millones de líneas solo contrató el servicio de voz móvil [Mercado “Voz Saliente Móvil”] y 2,6 millones contrataron únicamente el servicio de internet móvil [Mercado “Internet Móvil”].

Adicionalmente, en términos de ingresos, en el primer semestre de 2023, los operadores móviles facturaron un total de \$5,8 billones, de los cuales \$5,5 billones corresponden al mercado “Servicios Móviles”, \$171 mil millones al mercado “Voz Saliente Móvil” y \$89,7 mil millones al mercado “Internet Móvil”.

Las anteriores cifras indican que, en el primer semestre de 2023, (i) en términos de líneas o accesos el mercado “Servicios Móviles” reunió el 82,7% del total de accesos móviles que efectivamente les generan ingresos a los operadores, el mercado “Voz saliente móvil” el 11,2% y el mercado “Internet Móvil” el 6,1%, y (ii) en términos de ingresos el mercado “Servicios Móviles” contenía el 95,5% de los montos facturados, el mercado “Voz Saliente Móvil” el 3,0% y el mercado “Internet Móvil” el 1,6%, tal como se puede apreciar en la **Gráfica 1**.

⁵ El Formato T.1.4. “Líneas y valores facturados o cobrados de servicios móviles individuales y empaquetados”, es reportado por los PRSTM con periodicidad trimestral y detalle mensual. A través de este formato reportan el número de líneas o accesos móviles y valores facturados o cobrados, discriminados por cada servicio o paquete y modalidad de pago. Adicionalmente las líneas prepago se discriminan entre aquellas que realizaron compra al operador durante el mes reportado, es decir, que le generaron ingreso al operador, y aquellas que no realizaron alguna compra de servicios éste. Para dicho formato se dispone de información desde el mes de enero de 2022.

**Gráfica 1. Tamaño de los mercados relevantes minoristas de servicios móviles
Primer semestre de 2023**



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

Adicional a lo anterior, es necesario precisar que dentro de la modificación de la Agenda Regulatoria 2023 - 2024⁶ esta Comisión previó el desarrollo del proyecto regulatorio "Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles" con el objetivo de verificar la definición de estos mercados, y analizar las condiciones de competencia en cada uno de ellos, para lo cual se programó la ejecución del proyecto en dos fases: la primera correspondiente a la revisión del mercado relevante "Servicios Móviles", cuyos análisis y conclusiones fueron publicados el 18 de agosto de 2023⁷; y la segunda, referente a la revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil", cuyos análisis y conclusiones fueron publicados el 29 de diciembre de 2023⁸.

En dicha Agenda Regulatoria, también fue incluido el proyecto regulatorio "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles" con el objetivo de "evaluar la pertinencia de establecer medidas regulatorias aplicables a servicios móviles, y modificar o complementar aquellas ya previstas en la regulación respecto, para mitigar las causas asociadas a la falta de competencia efectiva en el mercado de 'Servicios Móviles' y de esta manera promover la competencia en ese mercado, propendiendo por el bienestar de los usuarios". Como resultado de este proyecto, en su primera fase, fue expedida la Resolución CRC 7285 del 23 de enero de 2024, en la que se implementó un paquete de 9 medidas regulatorias que de manera integral

⁶ Publicada el 03 de agosto de 2023. Documento disponible en: www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Modificación%20Agenda%20Regulatoria%20CRC%202023%20-%202024/Modificacion-Agenda-Regulatoria-2023-2024.pdf

⁷ Ver documento "Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles"" Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Revision-MR-Servicios-Moviles-210923.pdf>

⁸ Ver documento "revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil"". Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Documento-Soporte-2000-38-2-3.pdf>

contribuyen a mitigar la problemática asociada a la ausencia de competencia efectiva en el mercado.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, a continuación, se da respuesta a los comentarios relacionados al inicio de la presente sección, así:

En lo que respecta al comentario de **CLARO** en el que señala que la CRC debe alinearse con las mejores prácticas internacionales en materia de definición de mercados relevantes y de análisis de condiciones de competencia, es importante precisar que los análisis correspondientes al tamaño y evolución de los mercados y servicios, así como de las cuotas de mercado de los operadores y los índices de concentración que se desarrollaron en el documento "Revisión de los mercados relevantes minoristas "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil", corresponden con el análisis de la organización industrial que se señala como parte del primer criterio de análisis para determinar mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante en el artículo 3.1.2.3 del Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016⁹. Debe tenerse en cuenta que el análisis de competencia que se desarrolló en la sección 5.1 de dicho documento, además de las mencionadas temáticas, abordó también el análisis de las barreras de entrada al mercado, las condiciones de cambio de operador, la evolución de las tasas de afiliación y desafiliación y la evolución de la oferta tarifaria.

Adicionalmente, es necesario precisar que los análisis que se desarrollaron en la sección 4 (Validación de la definición de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil") y en la sección 5 (Aplicación del test de los tres criterios para determinar mercados relevantes sujetos de regulación ex ante) del mencionado documento, efectivamente están alineados con las mejores prácticas a nivel internacional en materia de definición de mercados y análisis de competencia, pues tal metodología de análisis es acorde con la Recomendación 2014/710/EU¹⁰ de la Unión Europea.

Sobre las observaciones que realiza **CLARO** en las que señala que el sector de telecomunicaciones ha presentado importantes avances que indican un notable incremento en el bienestar de los usuarios, que la CRC debe evitar la intervención de mercados que muestran adecuadas condiciones de competencia y que el mercado "Servicios Móviles" se caracteriza por una importante dinámica de competencia, se precisa que el alcance la propuesta regulatoria publicada en diciembre de 2023 corresponde a la revisión de los mercados "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil", respecto de los cuales, si bien el análisis del potencial de competencia indicó que no deben ser mercados susceptibles de regulación ex ante, el análisis

⁹ "ARTÍCULO 3.1.2.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE. 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. (...)*" Subrayado fuera de texto.

¹⁰ Comisión Europea. (2014). Recomendación 2014/710/EU. *Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services.*

Revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 11 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de competencia actual evidenció que en los dos mercados sí existe un problema de alta concentración de mercado con significativas barreras de entrada¹¹. En todo caso, respecto a la mención que hace **CLARO** del mercado “Servicios Móviles” es importante precisar que la situación de competencia y la necesidad de la intervención regulatoria de este mercado fue ampliamente evidenciada tanto en el documento de revisión del mercado relevante “Servicios Móviles” que fue publicado en el mes de agosto de 2023 y en los documentos que hacen parte del proyecto regulatorio “Revisión de medidas aplicables a servicios móviles”.

Ahora bien, con respecto a los comentarios realizados por **TELEFÓNICA, TIGO y WOM** en los que señalan que las medidas regulatorias implementadas por medio de la Resolución CRC 7285 de 2024 resultan insuficientes frente a los problemas de competencia que presentan los mercados móviles, se precisa que el paquete de medidas implementada a través de la mencionada norma, busca en su conjunto y de manera integral mitigar la problemática asociada a la ausencia de competencia efectiva en el mercado “Servicios Móviles”, tal como se explicó en los documentos que hacen parte del proyecto “Revisión de medidas aplicables a servicios móviles”. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que dentro de la Agenda Regulatoria 2024 - 2025 se contempló el desarrollo de la segunda fase de ese proyecto regulatorio con el fin de proponer medidas regulatorias adicionales que también contribuyan a mejorar las condiciones de competencia en dicho mercado y que el documento de alternativas asociado a dicho proyecto fue publicado 26 de marzo de 2024¹².

Frente al comentario de **TIGO** en el que indica que con la medida se busca disminuir la jurisdicción del regulador para intervenir ex ante en el mercado “Servicios Móviles”, se precisa que la medida regulatoria de exclusión de un mercado de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante solo tiene aplicación sobre el mercado “Voz Saliente Móvil”, respecto del cual se evidenció que está en la etapa de declive y que su tamaño correspondía al 3% del total de ingresos (valores facturados) de los servicios de comunicaciones móviles en el primer semestre de 2023. La medida no tiene ninguna incidencia en el mercado “Servicios Móviles”, el cual se reitera corresponde al 96% de total de ingresos (valores facturados) de los servicios de comunicaciones móviles.

Finalmente, con respecto al comentario de **WOM**, en el que indica que es contradictorio que para tomar medidas regulatorias – como por ejemplo en el tema de empaquetamiento de servicios fijos y móviles – la CRC precise que requiere más análisis y que sobre el mercado “Voz Saliente Móvil” sí tome decisiones de alto impacto con base en proyecciones, es necesario señalar que el ejemplo planteado por WOM corresponde a una temática diferente que hace parte de los análisis del proyecto “Revisión de medidas aplicables a servicios móviles” y respecto de la cual en su momento no se disponía del mismo volumen de información con el que sí se cuenta tanto del servicio de telefonía móvil como del mercado “Voz Saliente Móvil”. Se debe tener en cuenta que la información disponible evidencia el limitado tamaño que tiene

¹¹ Las barreras de entrada y expansión son intrínsecas a la naturaleza de los servicios de comunicaciones móviles. Estos servicios se soportan en una infraestructura de red a nivel nacional que demanda elevadas inversiones para ingresar y operar en el mercado.

¹² Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17-1>

Revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 12 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de este mercado y de su tendencia decreciente en términos de accesos e ingresos, lo que permitió concluir que no requiere el mismo grado de atención del regulador que el que demandan otros mercados. Cabe señalar que para los casos en los que no se dispone de la suficiente información de un servicio o mercado para determinar y evaluar potenciales alternativas de intervención, la práctica regulatoria efectivamente corresponde a la consecución de información adicional y a partir de ello el desarrollo de análisis complementarios.

2. SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LA DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS

CLARO

Expresa que, en el momento en que quedaron definidos 3 mercados relevantes minoristas fue evidente que esa situación resultaba ajena a la dinámica de convergencia que ya existía en el mercado y podría generar confusiones y desviar la atención del regulador.

Al respecto, CLARO plantea que la firma consultora ANALYSYS MASON, en su estudio denominado "Análisis de los mercados de servicios móviles en Colombia" que fue remitido por CLARO a la CRC el pasado 25 de septiembre de 2023, realizó un análisis de la forma en que diversas autoridades regulatorias a lo largo del mundo se aproximan a la definición de mercados relevantes de servicios móviles, para llegar a la conclusión que la práctica generalizada a nivel internacional es definir en la regulación un único mercado relevante que incluya la oferta de voz móvil y de internet móvil que corresponde al mercado relevante minorista Servicios Móviles. Y concluye señalando que la realidad del mercado móvil colombiano, que está en línea con las tendencias mundiales descritas, debe llevar a que se adopten esas prácticas regulatorias internacionales.

WOM

Plantea que existe un factor de contradicción en lo establecido por la CRC, en el hecho de que la Comisión concluye que el mercado de Voz Saliente Móvil es un mercado no sustituto del mercado de Internet Móvil y, que además no existe sustituibilidad entre el mencionado mercado y el de Servicios Móviles. Es decir, que coexisten en la actualidad los mercados de Voz Saliente Móvil, Internet Móvil y Servicios Móviles. De acuerdo con WOM, esta situación implica, desde el régimen de la competencia que cada uno de estos mercados debe ser analizado de manera individual y única en cuanto a la posibilidad de intervención o no.

Frente a lo cual señala que si la CRC considera que el tratamiento regulatorio que debe recibir el mercado de Voz Saliente Móvil debe cambiar, debería transitar dos caminos; por una parte, enfocar el análisis hacia la premisa de que se trata de un mercado sin sustitutos que NO hace parte de otro mercado y, sobre dicha premisa, evaluar las condiciones de competencia de manera independiente, o, por otra parte, realizar un análisis de definición de mercados

relevantes para establecer o no que ya se encuentra subsumido en otro mercado como, por ejemplo el de Servicios Móviles.

Y agrega que en principio, se entendería que la Comisión decidió la primera opción, no obstante, indica que en la justificación de la decisión propuesta planteada en el documento soporte, la entidad señala lo siguiente: *"Así las cosas, de acuerdo con la información con la que cuenta la CRC a la fecha de realización de este estudio, se espera que los accesos que aún conforman el mercado de "Voz Saliente Móvil" migren hacia otros mercados (Servicios móviles o Internet móvil) de manera progresiva en la medida en que el dispositivo de acceso se los permita y exista cobertura 4G o 5G en su ubicación".*

Frente a lo anterior WOM señala que la entidad plantea un argumento propio de sustituibilidad, argumentando que si el fenómeno que se anticipa en el pronóstico es la migración hacia otros mercados, lo idóneo es realizar un análisis de sustituibilidad adecuado y, ante todo, oportuno de definición de mercados relevantes. Es decir, se debería en su momento, y si las condiciones de mercado lo ameritan, iniciar un proyecto regulatorio para la redefinición de mercados. Pero si, como ocurre en el presente caso, la conclusión es que el mercado relevante sigue siendo el mismo, lo propio es limitarse a la aplicación del denominado test de los 3 criterios, contenido en la regulación vigente.

Respuesta CRC/

En relación con los comentarios de **CLARO** y de **WOM** respecto a que la CRC debería definir únicamente un (1) mercado relevante minorista de servicios móviles y no tres (3) como se encuentra en la regulación vigente, es preciso aclarar que la identificación y definición por parte de la Comisión de tres mercados minoristas de servicios móviles, a saber, "Voz saliente móvil", "Internet móvil" y "Servicios Móviles" (el paquete de voz móvil más internet móvil) , ha sido resultado de los análisis económicos (de sustituibilidad por el lado de la demanda y de la oferta y aplicación del test de monopolista hipotético) desarrollados por esta Entidad siguiendo los lineamientos metodológicos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, que se basan en metodologías y parámetros estandarizados a nivel internacional para la definición de mercados relevantes por autoridades nacionales de regulación, autoridades de competencia y organismos internacionales que expiden regulación en esa materia como la Comisión Europea.

En ese sentido, es importante precisar que, en los análisis desarrollados por la CRC en el año 2017, de sustituibilidad por el lado de la demanda y el test de monopolista hipotético, se identificó que los mercados de "Voz saliente móvil" e "Internet móvil" no tenían sustitutos cercanos. Lo cual fue ratificado en los análisis desarrollados por esta Comisión en el año 2023, cuyos resultados se encuentran plasmados en la propuesta regulatoria del presente proyecto regulatorio publicada el 29 de diciembre de 2023.

Por otro lado, respecto del comentario de **WOM** en el cual plantea que es necesario redefinir el mercado relevante de “Voz saliente móvil” bajo el argumento que existe una relación de sustituibilidad con otros servicios móviles, es importante señalar que el fundamento de dicho argumento se basa en los análisis desarrollados por esta Comisión en la sección de análisis de competencia potencial del documento soporte de este proyecto regulatorio¹³, donde con base en un ejercicio de proyecciones de usuarios por tecnología móvil al año 2030 realizado por la Agencia Nacional del Espectro, se estima la desaparición de los usuarios de las tecnologías 2G y una marcada tendencia decreciente en 3G, a partir de lo cual la CRC concluye: “La reducción de estos usuarios respalda la conclusión previa al mostrar que los usuarios del mercado “Voz Saliente Móvil” están disminuyendo a un ritmo que indica que este mercado está en la etapa de declive”. Y con base en todo lo anterior la Comisión plantea la siguiente conclusión en términos prospectivos: “de acuerdo con la información con la que cuenta la CRC a la fecha de realización de este estudio, se espera que los accesos que aún conforman el mercado de “Voz Saliente Móvil” migren hacia otros mercados (Servicios móviles o Internet móvil) de manera progresiva en la medida en que el dispositivo de acceso se los permita y exista cobertura 4G o 5G en su ubicación”¹⁴.

Lo anterior indica que en términos potenciales o prospectivos se estima que la tendencia de migración tecnológica de usuarios desde las tecnologías 2G y 3G a 4G y 5G profundizará el declive del mercado “Voz saliente móvil” y la posible migración de los usuarios a otros servicios, no obstante, los análisis de sustituibilidad desarrollados en el año 2023, que se encuentran plasmados en la sección 4.2 del documento soporte del presente proyecto regulatorio¹⁵ muestran que corresponde a un mercado relevante en sí mismo (de acuerdo con el test de monopolista hipotético), en el que las aplicaciones móviles para realizar llamadas no son servicios sustitutos sino complementarios.

3. SOBRE EL TEST DE LOS TRES CRITERIOS

3.1. Sobre el análisis de las condiciones de competencia de los mercados

CLARO

Menciona que los mercados Voz Saliente Móvil e Internet Móvil son cada vez menos relevantes porque la dinámica competitiva se ha trasladado por completo al mercado conjunto Servicios Móviles, razón por la cual la concentración en los mismos mercados individuales carece de importancia.

Indica también que, le llama la atención que, contra toda evidencia, la CRC le reste importancia a esta fuerte dinámica de cambio de operador, puesto que, esta Comisión argumenta que la

¹³ CRC (2023). Documento soporte: Revisión de los mercados relevantes “Voz saliente móvil” e “Internet móvil”. p. 77. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Documento-Soporte-2000-38-2-3.pdf>

¹⁴ *Ibid.* p. 80.

¹⁵ *Ibid.* p. 21.

cantidad de portaciones representa un bajo porcentaje respecto del total de accesos móviles. El operador indica que buena parte de esa fuerte dinámica de movilidad de usuarios se debe a que la regulación ha eliminado diversas barreras de entrada, las que por lo tanto se han vuelto inefectivas y no impiden el ingreso de un nuevo operador al mercado ni su crecimiento.

Por los argumentos expuestos, concluye diciendo que los mercados minoristas de Voz Saliente Móvil y de Internet Móvil no presentan problemas de competencia, razón por la cual no se cumple con el primero de los criterios para que sean considerados susceptibles de regulación ex ante, criterios definidos en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

ETB

Solicita que en todos los análisis realizados se especifique claramente en qué contexto se encuentra ETB, ya sea OMR o OMV.

Señala que la información de **ETB** que fue presentada en los análisis del documento soporte publicado por la CRC es el resultado de un cambio de modelo de negocio como consecuencia de una decisión regulatoria e indica que esa decisión transformó la operación de **ETB** haciéndola menos competitiva y más costosa, razón por la que como empresa se realizó el cambio de OMR a OMV.

Adicionalmente, indica que ser PRSTM bajo el modelo de OMV sólo es posible con tarifas competitivas, lo cual sólo se logra teniendo como fuente las tarifas minoristas que el OMR establece para sus usuarios, para que el IPROM o tarifa de OMV refleje el comportamiento de mercado y no limite la capacidad de configuración de oferta.

TIGO

Menciona que los indicadores son contundentes, puesto que reflejan que el mercado de voz saliente móvil, el mercado de internet móvil y el mercado de servicios móviles presentan problemas de competencia cuando se revisan de forma individual, en dúo o conjunta, evidenciado principalmente porque se mantienen altos los niveles de concentración en especial en términos de accesos e ingresos. Situación causada por la existencia de un operador con poder de mercado (mayores precios con cuotas de mercado en ingresos del orden del 60% sostenidas en el tiempo) en ambos mercados; una tasa de afiliación mensual superior a la tasa de desafiliación con una participación similar a las cuotas de mercado que tienen los operadores en términos de accesos, dando como resultado que las participaciones de mercado en las dimensiones de accesos e ingresos no presenten cambios significativos a través del tiempo; y la amplia brecha en términos de ingresos (o valores facturados) entre COMCEL y los demás operadores móviles, la cual es sostenida en todo el periodo de análisis.

Menciona que el estudio de la CRC expone que el 75% de los encuestados usa siempre o casi siempre el equipo celular para realizar llamadas y el 51% de los usuarios siempre o casi siempre hace uso de las aplicaciones para realizar llamadas a través de este medio. Al respecto,

y aunque el porcentaje de las aplicaciones para hacer llamadas aumentó 12 pp respecto a la encuesta realizada en 2016, el uso del celular para hacer llamadas aún es alto, y el mercado de voz sigue teniendo ámbito de aplicación, el aumento del uso de aplicaciones para hacer llamadas podría estar generado por las ofertas comerciales actuales que entregan estas OTT (WhatsApp, Facebook y/o Instagram) bajo el esquema de *zero rating*, lo cual incentiva su uso.

El operador expone que esta situación podría cambiar en el mediano o largo plazo, dependiendo las estrategias comerciales de los operadores o por decisiones judiciales como sucedió en Europa, en dónde Tribunal de Justicia de la Unión Europea prohibió la "tarifa cero" a determinados servicios o aplicaciones. Por lo que TIGO, indica que estas decisiones podrían generar un aumento de la demanda de los servicios de voz y darle diferentes perspectivas a este mercado que la CRC ha proyectado en decaimiento.

WOM

Menciona que a lo largo del documento soporte, la CRC recorre distintos elementos de competencia en el mercado a partir de los cuales se concluye que en los mercados de Voz Saliente Móvil e Internet Móvil se mantiene la ausencia de competencia actual. Indica que, la CRC parece minimizar algunos de estos datos con los que es claro que, en lo que respecta al mercado de Voz Saliente Móvil, se trata de un mercado que no solo mantiene dinamismo, sino que continúa siendo de importante para los usuarios.

Señala que, si bien existe una tendencia decreciente en cuanto a líneas, la CRC reconoce que cualquier reducción actual sería paulatina, por lo que no puede desconocerse que 4,8 millones de usuarios contrataron el servicio, o que lo están disfrutando actualmente. Menciona un incremento en la penetración puede denotar la importancia que tiene el servicio en regiones alejadas.

Reitera que su posición parte del hecho de que no se está discutiendo la sustituibilidad de la Voz Saliente Móvil con Internet Móvil o Servicios Móviles, sino si dicho mercado continúa siendo relevante y, ante todo, si sus condiciones de competencia exigen o no su mantenimiento como mercado susceptible de intervención previa. Señala que *"la CRC enfoca erróneamente su análisis al exponer que se ha presentado un incremento en facturación empaquetada mientras que la relativa a la Voz Saliente Móvil se ha ido reduciendo, es decir, parte de un análisis de sustituibilidad cuando ya concluyó que se trata de un mercado independiente"*.

Menciona que para la CRC la reducción en el consumo mensual promedio, en la facturación mensual y, en el porcentaje de usuarios que contrata el servicio de manera individual, indican de manera preliminar que el mercado se encuentra en una etapa inicial de marchitamiento. Sin embargo, menciona el operador que la CRC desconoce con esta aproximación, las condiciones de competencia relacionadas con la concentración del mercado, las cuales siguen vigentes.

Indica que hay una contradicción, puesto que al definir el mercado relevante de manera individual no se debería realizar un análisis de competencia para subsumirlo en otro mercado. Señala que la CRC debe limitarse al análisis de los 3 criterios, en donde el primero (análisis de las condiciones actuales de competencia) está más que demostrado.

Respuesta CRC/

De manera general, frente a los comentarios allegados por **CLARO, TIGO y WOM** en cuanto a los análisis adelantados para conocer el panorama actual de los mercados “Voz Saliente Móvil” e “Internet móvil”, es de mencionar que la CRC en la aplicación del *test* de los tres criterios, llevó a cabo el análisis de competencia actual para cada uno de los mercados en mención, el cual correspondió a la utilización de un conjunto amplio y diverso de criterios económicos que de manera conjunta permiten evaluar las condiciones de competencia del mercado y que hacen posible determinar si el mismo resulta sujeto de regulación *ex ante*. Así, en el primer criterio del mencionado *test*, las variables económicas consideradas, además de las relacionadas con la concentración del mercado, fueron también las que permiten caracterizar las condiciones de demanda -Condiciones de cambio de proveedor-, condiciones de oferta -barreras de entrada, nivel y evolución de las tarifas, evidencia de comportamiento rival-, y la evolución y desarrollo del mercado -penetración, consumo, calidad e ingresos por los servicios-.

Con respecto al comentario de **CLARO**, sobre que los mercados no presentan problemas de competencia, debe tenerse en cuenta que, tal como se indicó en el capítulo 5 del documento soporte¹⁶, se mantienen altos niveles de concentración en especial en términos de accesos e ingresos, con valores de HHI cercanos a 4.700 en el mercado “Voz Saliente Móvil” y del orden de 4.146 en el mercado “Internet Móvil”, y que estos valores continúan siendo superiores al umbral de 2.500 definido por el Departamento de Justicia de Estados Unidos y que ha sido utilizado también por la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de dicho país para evaluar el nivel de concentración de los mercados de telecomunicaciones móviles. Esto indica que, de acuerdo con los parámetros del DOJ, con corte a diciembre de 2023, los mercados de Voz saliente móvil e Internet móvil continúan siendo altamente concentrados. Adicionalmente, los análisis adelantados, dan cuenta de la existencia de un operador con poder de mercado (mayores precios con cuotas de mercado en ingresos del orden del 60% sostenidas en el tiempo) en ambos mercados.

En cuanto a los comentarios realizados por **TIGO y WOM** sobre el panorama actual de los mercados objeto de revisión, es importante reiterar que la CRC no desconoce que existan problemas de competencia en ambos mercados, al contrario, el análisis detallado de cada uno de los mercados, el cual fue realizado por separado, revela de manera consistente la ausencia de competencia actual. Estos problemas se manifiestan a través de, altos niveles de concentración, diferencias significativas en las participaciones de mercado sostenidas en el

¹⁶ Documento soporte “Revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil””. Páginas 37 a 48. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Documento-Soporte-2000-38-2-3.pdf>

Revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 18 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

tiempo, la reducción de ingresos en los dos mercados y la tendencia decreciente en la cantidad de accesos en el mercado "Voz Saliente Móvil". Por lo anterior, en el documento soporte del proyecto regulatorio se concluyó que, una vez cumplido el primer criterio y siguiendo la metodología de aplicación del test de los tres criterios, esta Comisión debía proceder a revisar el segundo criterio correspondiente al análisis de competencia potencial en el corto y mediano plazo.

En lo que respecta a la solicitud de **ETB** de que se precise en los diferentes análisis del documento su condición de OMR u OMV, se aclara que debido al horizonte de tiempo para el cual se desarrollaron los análisis (1T 2020 a 2T 2023) la discriminación de las cifras de ETB se realizó teniendo en cuenta que al inicio de ese periodo la empresa funcionaba como OMR y no como OMV, es por ello que no fueron incluidas dentro del grupo "OMV". Tal aclaración – como lo menciona ETB – se realizó en la introducción del documento soporte con el fin de dar uniformidad en la identificación de los PRSTM en todos los análisis en los que se señalaron participaciones e indicadores por operador. Si bien no es factible realizar el ajuste que solicita ETB sobre el documento publicado, esta observación se tendrá en cuenta en futuros análisis que contemplen información de ETB previa a abril de 2022.

Frente al comentario de **ETB** en el que señala que el cambio que realizó en su modelo de negocio de OMR a OMV es producto de una decisión regulatoria, esta Comisión observa que tal afirmación carece de sustento, puesto que la decisión de la adopción o no de un modelo de operación como el de OMR o el de OMV dependen exclusivamente de decisiones empresariales, así como de la capacidad de cada operador de acceder y mantener permisos de uso de espectro IMT.

Finalmente, en lo que corresponde al comentario de **ETB** en el que señala que el modelo OMV sólo es posible con tarifas establecidas a partir de las tarifas minoristas del OMR en el que se aloja, se precisa que este es un aspecto que excede el alcance de presente proyecto regulatorio. Sin embargo, es pertinente mencionar que en el marco del proyecto "Revisión de medidas aplicables a servicios móviles – Fase 2"¹⁷ esta Comisión planteó al sector dos potenciales medidas regulatorias que se basan en la aplicación de un Test de Replicabilidad Económica (TRE) con el fin de evaluar la replicabilidad para los OMV de las ofertas empaquetadas existentes en el mercado "Servicios Móviles".

3.2. Sobre el análisis de competencia potencial

CLARO

Manifiesta que el criterio de competencia potencial, para determinar si un mercado relevante es susceptible de regulación ex ante, tampoco se cumple, teniendo en cuenta que: **(i)** los mercados de Voz Saliente Móvil e Internet Móvil se encuentran en la subfase de decaimiento,

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

lo cual se demuestra con la reducción de ofertas comerciales de solo voz y solo datos, y en la reducción absoluta y relativa de los valores facturados para estos dos mercados; y que **(ii)** el sector de telecomunicaciones móviles va a experimentar cambios relevantes que reconfigurarán la industria e intensificarán la competencia. Igualmente indica que la competencia se dará principalmente en el mercado conjunto “Servicios Móviles” e igualmente dinamizará los mercados “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil”, lo cual diluye cualquier preocupación respecto a eventuales problemas de competencia en esos mercados.

TELEFÓNICA

Manifiesta que factores como la penetración del 5G y las estrategias de migración de usuarios a servicios empaquetados, lejos de mitigar los problemas de competencia, podrían reforzar la posición dominante de CLARO. Indica que la falta de claridad en cuanto a la supervisión futura del mercado “Voz Saliente Móvil” por parte de la CRC y los criterios para su revisión aumentan la incertidumbre y la posibilidad de un empeoramiento en los niveles de concentración del mercado.

Indica que la CRC no especifica, en la metodología de ciclos de vida utilizada, el motivo por el cual debe prescindirse de la regulación ex ante en mercados altamente concentrados y marcados por la dominancia cuando se encuentran en la Etapa de madurez y/o declinación. Plantea como pregunta “¿Ha considerado esta metodología que relaciona ciclos de vida de los mercados e intervención regulatoria un contexto de marcada dominancia?”. Precisa que en los documentos citados por la CRC sobre la metodología de ciclos de vida se indica que la regulación debe ser mantenida en esta tercera fase.

Menciona que está de acuerdo en que el mercado de voz saliente móvil se encuentra en una etapa de madurez y declinación, debido a la disminución en términos de accesos e ingresos y a la reducción de planes y paquetes ofrecidos por los operadores móviles para los servicios individuales de voz. Señala que, a pesar de ello, la CRC no ha logrado explicar porque tal situación de decaimiento conlleva – prácticamente de manera automática – a la desaparición de los problemas de competencia detectados de acuerdo con la evaluación del primer requisito del *test*.

Indica que el hecho de que los efectos de la concentración del mercado y los problemas de competencia detectados tengan un impacto cada vez más reducido, no quiere decir que la problemática de ausencia de competencia efectiva desaparezca automáticamente. Menciona que el análisis realizado por la CRC parte del error de no considerar, al momento de la aplicación del segundo criterio del *test*, el horizonte temporal a corto plazo de dos (2) años establecido en la legislación.

Menciona que es evidente que este mercado continuará existiendo al 2025, y que, si bien contará con una base de usuarios ligeramente más reducida a la actual, estos aún se verán afectados por eventuales prácticas anticompetitivas.

Señala que el solo hecho de que los accesos marquen una tendencia de decrecimiento para los próximos dos años o que el hecho de que el tráfico de voz móvil haya venido mostrando una tendencia decreciente no ha implicado – ni debería implicar- que el regulador deje de intervenir ex ante mercados de voz móvil vinculados, como, por ejemplo, mercados mayoristas de terminación de llamadas móviles.

En lo que respecta al mercado “Internet Móvil”, señala que la CRC omite contextualizar la aplicación de la metodología utilizada de las “fases de crecimiento de los mercados”, teniendo en consideración que este mercado se encuentra en una etapa inicial de crecimiento bajo un escenario de dominancia y no de competencia. Plantea como pregunta si “¿Sería aplicable un criterio de mínima intervención regulatoria a un mercado que ha nacido en condiciones de alta concentración y dominancia?” y señala que el regulador no ha ahondado en justificar su decisión.

Manifiesta que no se entienden los motivos por los cuales la incursión de 5G y los riesgos que representan las prácticas de empaquetamiento de servicios, así como las estrategias de captación de clientes de CLARO impactarían positivamente el mercado de servicios móviles a tal punto de generar un impacto positivo y cambios estructurales. Precisa que “*la CRC estaría expresando conclusiones diferenciadas para los mercados móviles pues, mientras para los mercados móviles empaquetados dichos sucesos podrían plantear riesgos para la competencia, para el caso del internet móvil podrían tener un efecto dinamizador, situación que justificaría su exclusión del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante*”. Indica que el regulador debe constatar que el mercado no tienda hacia una competencia efectiva dentro de un horizonte temporal de dos años al 2025, y que es esta situación lo que justifica la posibilidad de intervención regulatoria.

Señala que la CRC debe tener en cuenta que la evolución y las proyecciones presentadas respecto del mercado “Internet Móvil” muestran un gran crecimiento de este en el tiempo y que se encuentra en plena fase de crecimiento a la par de que la dominancia de CLARO se consolida en perjuicio de los competidores y de los usuarios finales. Manifiesta que no se entienden los motivos por los cuales la irrupción del 5G y las estrategias de retención y/o “win back” – desarrolladas por este operador- podrían ser factores que en el horizonte temporal de dos (2) años, reviertan la falta de competencia efectiva cuando para el caso de los mercados móviles empaquetados las conclusiones del regulador han sido totalmente opuestas.

TIGO

Sugiere que la CRC determine, con base en el modelo “Empresa Eficiente” cuáles son los rangos de tasas de ventas en las cuales se determina cada etapa del ciclo de vida de los servicios de voz móvil saliente, para que bajo estos límites y considerando las proyecciones, se determine que efectivamente el mercado se encuentre en la sub-fase de decaimiento. Solicita que se realice un análisis que determine que efectivamente el mercado se encuentra en esa fase y que en el mediano y largo plazo continuará decayendo, pues una contracción del mercado no conlleva necesariamente a la desaparición de los problemas de competencia

que en su momento identificó la CRC y que le llevaron a adoptar medidas respecto del agente dominante. Es decir, aunque es posible que el mercado de Voz Saliente Móvil experimente una transición de una etapa de madurez a una etapa de declinación, como lo expone la CRC, ello no significa que, por esa razón, en dicho mercado desaparezcan las particularidades que caracterizan un mercado relevante con un agente dominante.

De otra parte, plantea que el documento soporte no refleja que el “marchitamiento” de este mercado sea equivalente a su desaparición. Por lo tanto, mientras este mercado exista, y no se desestime la subsistencia de las condiciones de competencia que están vigentes a la fecha, con problemas que no parecen encontrar una solución en la aplicación del derecho de la competencia ex post, no parece adecuado eliminar el mercado de Voz Saliente Móvil como un mercado susceptible de regulación ex ante.

Adicionalmente, señala que, aunque el pronóstico de la cantidad de accesos del mercado de “Voz Saliente Móvil” presenta una tendencia decreciente, esto no significa por sí mismo que pierda relevancia para los operadores seguidores o usuarios.

Adicionalmente, afirma que no es objetiva la conclusión a la que llega la CRC, según la cual *“en términos prospectivos se esperan cambios en la estructura del mercado “Internet Móvil” que pueden modificar sus condiciones de competencia en el mediano plazo”*, puesto que el análisis prospectivo no refleja una recomposición de las participaciones en el mercado, por lo que es posible inferir que los problemas de competencia se mantendrán sin modificación en el mediano plazo.

Señala que estos análisis prospectivos no dan cuenta sobre la manera en que se modificarían las condiciones de competencia en el mediano plazo, ni que los competidores de COMCEL puedan ejercer mayor presión competitiva en el mismo rango temporal. Por lo tanto, considera que hay una ausencia de la carga argumentativa en la que se soporta la conclusión.

WOM

Menciona que la sustentación del segundo criterio (competencia potencial) se limita a realizar un pronóstico de una futura posible redefinición de mercados relevantes que, además, cuenta con falencias desde la metodología aplicada. Con esto, se desdibuja la interpretación de este criterio, el cual se refiere a establecer “la ausencia de una tendencia hacia la competencia efectiva detrás de las barreras de entrada”.

Argumenta que la CRC pasa por alto que, a pesar de la posible tendencia de decrecimiento del mercado, durante este proceso que puede durar 3, 5 o 15 años, las condiciones de competencia se mantienen. El operador, también aduce que la competencia potencial no es únicamente pronosticar el futuro crecimiento o no de un mercado, sino analizar las posibles variaciones de su estructura con base en la presencia de agentes del mercado que actualmente no se encuentran pero que podrían ingresar, bajo conceptos como los de economía de escala

y alcance, entre otros. Por lo anterior, WOM concluye que el segundo de los elementos del *test* no está completo ni debidamente sustentado.

Además, indica que la aproximación al concepto de competencia potencial y la forma como lo asimila la CRC, al pronosticar la madurez del mercado, hacen que exista un factor de contradicción en la decisión propuesta, ya que se reconoce que el mercado en cuestión continúa manteniendo problemas de competencia, pero no se explica por qué dichos problemas van a desaparecer o cómo una supuesta competencia potencial los va a mitigar.

De otro lado, hace comentarios a la metodología económica utilizada para el pronóstico de declive que concluye la CRC, señalando que los pronósticos del comportamiento del número de accesos del mercado de Voz Saliente Móvil fueron realizados por la CRC con información disponible desde enero de 2022 hasta octubre de 2023. Al respecto indica que, si bien es cierto que con la metodología movimiento browniano geométrico, cada dato pronosticado es independiente del pronóstico anterior, esto no es suficiente para superar la limitación de contar con apenas 22 datos para hacer este ejercicio.

En esta misma línea, menciona que “esta metodología es ampliamente utilizada en el sector financiero para realizar predicciones de índices financieros en el corto y mediano plazo”¹⁸, pues de hecho para el adecuado modelamiento de series financieras, en general, se requieren largas series de datos¹⁹.

En conclusión, plantea la necesidad de contar con un conjunto suficiente de datos para que el modelo (movimiento browniano o cualquier otro) sea robusto. Esto, según el operador, resulta de suma relevancia, pues el periodo de declive que resulta del ejercicio de pronóstico para el mercado de Voz Saliente Móvil puede darse en mucho más tiempo, lo que llevaría a que su exclusión del listado de mercados objeto de regulación resulte anticipada y, por lo tanto, inadecuada.

Respuesta CRC/

TIGO y **WOM** cuestionan la metodología económica utilizada por la CRC para determinar que el mercado relevante de “Voz Saliente Móvil” se encuentra en declive. En ese sentido, **TIGO** por su parte, sugiere determinar rangos de ventas para etapas del ciclo de vida, con base en el modelo “Empresa Eficiente”, para que bajo estos límites y considerando las proyecciones, pueda determinarse que efectivamente el mercado se encuentra en la sub-fase de decaimiento. De otra parte, **WOM** plantea una serie de críticas a la metodología utilizada para el pronóstico del declive del mercado “Voz Saliente Móvil” y, en especial, se refiere a que dicho modelo de proyección fue realizado con un número insuficiente de observaciones.

¹⁸ Ver CRC. “Revisión de Medidas Regulatorias Aplicables a Servicios Móviles. Documento de soporte”. Pie de página 111.

¹⁹ Ver Enders, Walter. “Applied Econometric Time Series”. Cuarta edición. Wiley (2023). 159.

Revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 23 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Al respecto, lo primero es que la información correspondiente al número de líneas del mercado “Voz Saliente Móvil” – es decir, aquellas líneas que contrataron de manera exclusiva el servicio de telefonía móvil- proviene de lo reportado por los operadores móviles a través del Formato T.1.4, el cual fue implementado desde el primer trimestre de 2022. Razón por la cual el número de observaciones se limitó en su momento a 21 observaciones, dado que se disponía de cifras de enero de 2022 a septiembre de 2023. Así las cosas, con la información disponible y la metodología que se utilizó se realizó un ejercicio de iteración de casos (100) que permitió evidenciar que el mercado relevante “Voz Saliente Móvil” tiende a decrecer y ser cada vez proporcionalmente más pequeño. Adicionalmente, al incorporar el mecanismo de modelación un proceso estocástico, una característica relevante es la independencia de las variaciones, es decir, que los cambios en diferentes períodos de tiempo no están relacionados entre sí, por lo que, para predecir el futuro movimiento, solo basta con conocer la posición actual,. Es por esto que las 100 iteraciones fueron suficientes para representar el fenómeno, pues el ejercicio no busca predecir con exactitud el número de accesos sino mostrar mediante una representación matemática que es poco probable que la tendencia de la serie cambie de tal manera que produzca una duda razonable sobre su declive. Los anteriores resultados, fueron consistentes con distintos modelos de pronóstico aplicados por la CRC basados en la información disponible. Situación que además concuerda con la lógica de mercado, que por demás es advertida por los mismos proveedores cuando señalan su irrelevancia comercial, la consolidación de los datos y la llegada de tecnologías como 5G.

Sin embargo, para complementar el análisis sobre la forma en que ha evolucionado este mercado de acuerdo con su ciclo de vida, la CRC realizó un análisis que contempló el desempeño de los resultados del servicio de voz móvil desde el año 2012 hasta el año 2023 y del mercado Voz Saliente Móvil para el periodo enero de 2020 a diciembre de 2023. Con esta perspectiva más amplia es posible concluir que este servicio alcanzó su etapa de madurez de manera previa al año 2020, y actualmente se encuentra en una fase de decrecimiento, como se evidencia en la mayoría de sus indicadores relevantes de desempeño. A continuación, se presentan estos análisis con su complementación , en las dimensiones de accesos, tráfico y consumo, e ingresos.

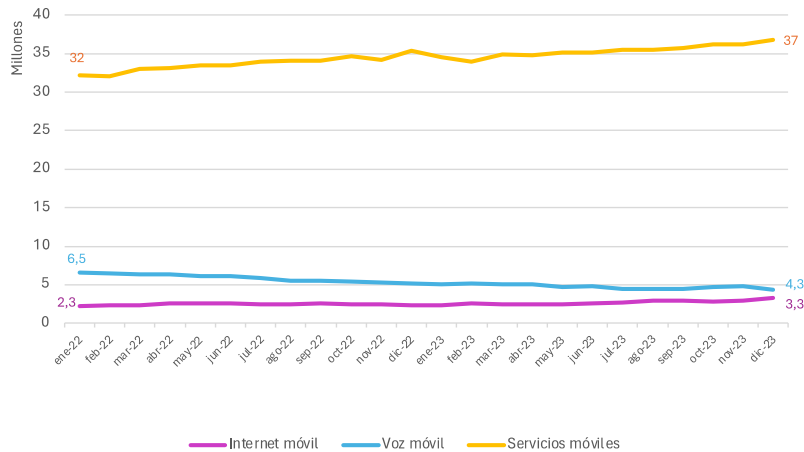
1. Accesos

Los datos recopilados mediante el Formato T.1.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 “*Líneas y valores facturados o cobrados de servicios móviles individuales y empaquetados*”, actualizados al cuarto trimestre de 2023, muestran que, mientras a esa fecha 37 millones de líneas o accesos suscritos tenían contratados los servicios de voz e internet móvil de manera empaquetada, es decir, pertenecían al mercado relevante “Servicios Móviles”, tan sólo 4,3 millones de líneas de voz móvil eran contratadas de manera individual y solo 3,3 millones de accesos de internet móvil fueron adquiridos por fuera de un paquete. Lo anterior demuestra que el mercado “Servicios Móviles” es casi un 89% mayor al de “Voz Saliente Móvil” en términos de accesos, situación que denota, indiscutiblemente, un mercado declive de este último.

Revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 24 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

La tendencia decreciente para el caso de voz móvil contratado de manera individual se evidencia aún más en la reducción del 34% de líneas en diciembre 2023 frente a enero del año inmediatamente anterior, decreciendo con una tasa mensual equivalente del -1,8% en estos dos años. (**Gráfica 2**).

**Gráfica 2. Accesos por mes según servicios móviles contratados
Enero 2022 a diciembre 2023**

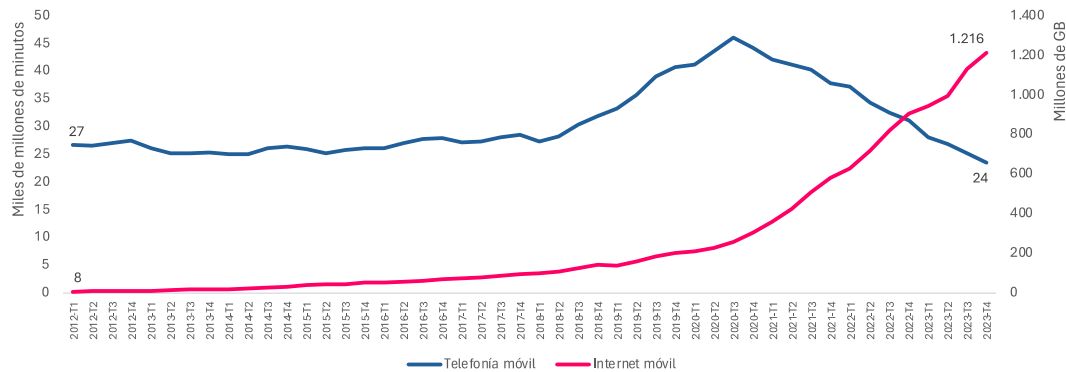


Fuente: CRC a partir de reportes PRST al Sistema Colombia TIC

2. Tráfico y consumo

El tráfico total de telefonía móvil, medido en miles de millones de minutos cursados (MM), presentó una tendencia creciente durante el periodo 2012-2020, al pasar de 26,7 MM en el primer semestre de 2012 a 46,1 MM en el tercer trimestre de 2020. Sin embargo, a partir de dicho trimestre se experimentó una tendencia decreciente hasta alcanzar un tráfico total de 23,5 MM en el cuarto trimestre de 2023, es decir que, en tan sólo 3 años, el tráfico total de telefonía móvil se redujo casi un 50% aproximadamente. En contraste, el tráfico de Internet móvil se incrementó de manera consistente en todo el periodo analizado al pasar de 8,2 millones de GB en 2012-T1 a 1.216 millones de GB en 2023-T4 (ver **Gráfica 3**).

Gráfica 3. Tráfico de telefonía móvil e internet móvil en Colombia (2012-T1 a 2023-T4)

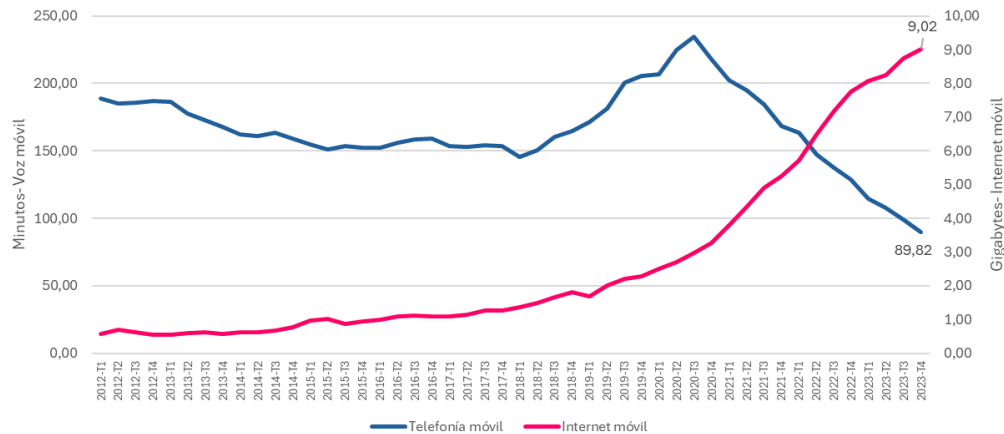


Fuente: Sistema Colombia TIC - Elaboración CRC

De manera análoga, el consumo mensual promedio del servicio de voz móvil presentó una tendencia de crecimiento en el periodo 2018-2020 al pasar de 145,7 minutos mensuales en el primer trimestre de 2018 a 234,7 minutos mensuales en el tercer trimestre de 2020, y, a partir de dicho trimestre, ha presentado una tendencia decreciente permanente, hasta llegar a 90 minutos mensuales en el cuatro trimestre de 2023, esto es, se redujo más de un 38%. Esta reducción es consistente con la tendencia histórica del tráfico de telefonía móvil, y en especial con el decrecimiento pronunciado en el uso de este servicio desde 2020.

Por su parte, el consumo mensual promedio de datos móviles por acceso registró un comportamiento permanente de crecimiento en el periodo 2012-2023, pues pasó de 0,6 GB al mes en 2012-T1 a 9 GB en 2023-T4 (**Gráfica 4**). La diferencia en las etapas del ciclo de vida de los mercados de "Voz saliente móvil" e "Internet móvil" se evidencia entonces en las disímiles tasas de crecimiento que han tenido cada uno de estos dos servicios a partir de 2020. Así, durante el periodo 2020-2023 mientras el servicio de telefonía móvil decreció a una tasa trimestral equivalente del -7,1%, el servicio de internet móvil creció a una tasa trimestral equivalente del 8,9%.

Gráfica 4. Consumo mensual promedio por acceso de voz y datos móviles en Colombia (2012-T1 a 2023-T4)

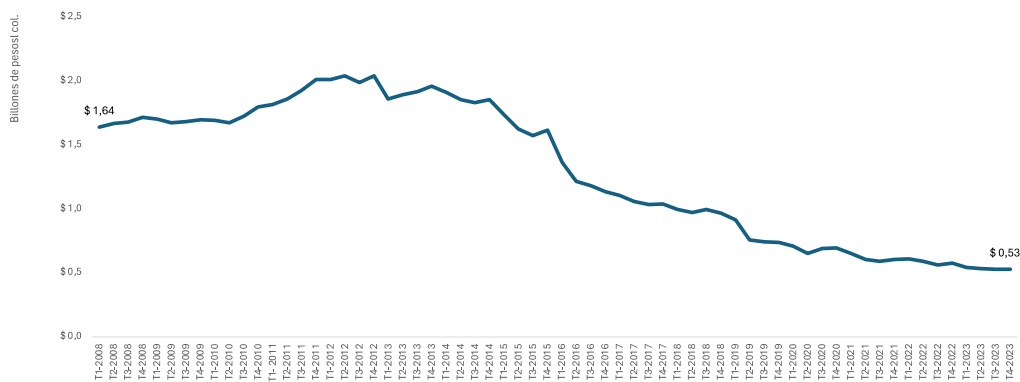


Fuente: Sistema Colombia TIC - Elaboración CRC

3. Ingresos

En relación con los ingresos del servicio de telefonía móvil, al revisar las series históricas de ingresos de este servicio se observa que se presentó de manera consistente una reducción significativa de los mismos en el periodo 2008-2023, reducción que se acentuó a partir del año 2016. Así, durante este periodo los ingresos trimestrales agregados de este servicio se redujeron de \$1,64 billones en 2008 a \$528,2 mil millones en 2023, esto es, se redujeron en más de un 67% (**Gráfica 5**).

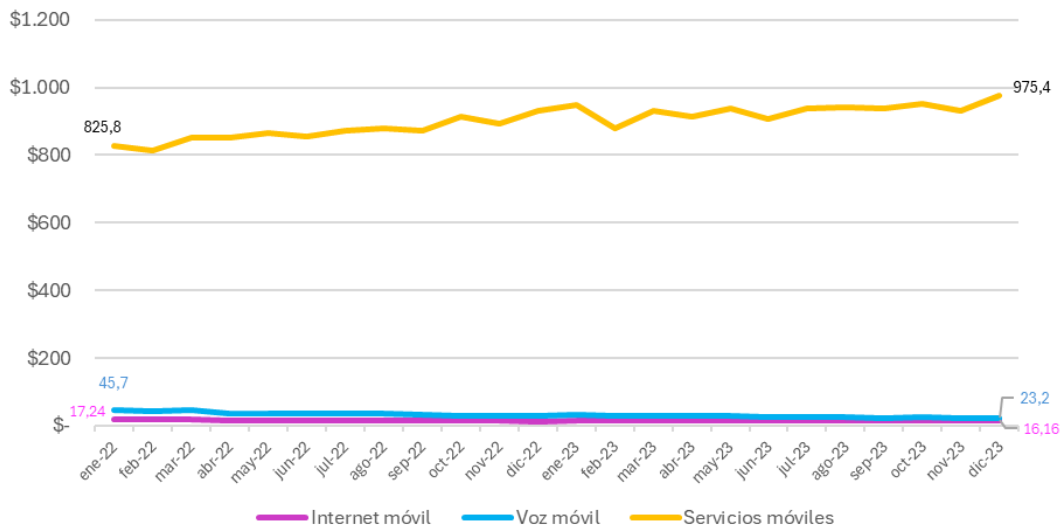
Gráfica 5. Ingresos trimestrales de telefonía móvil en Colombia (2008-T1 a 2023-T4)



Fuente: Sistema Colombia TIC - Elaboración CRC. Los datos se encuentran en valores nominales.

En la **Gráfica 6** se pueden apreciar los ingresos registrados por concepto de la prestación de los servicios de voz móvil e internet móvil de manera empaquetada e individual durante los años 2022 y 2023, conforme a la información de facturación reportada por los operadores a través del formato T.1.4. Como se observa, los valores facturados por mes del servicio de voz móvil se redujeron en un 50% al pasar de \$45,7 mil millones en 2022-T1 a \$23,2 mil millones en 2023-T4, con lo que decrecieron a una tasa mensual equivalente del -3,2%. En contraste, durante el mismo periodo los valores facturados de los servicios móviles empaquetados y del servicio de internet móvil tuvieron tasas mensuales equivalentes de crecimiento de 0,5% y -0,3%, respectivamente. De esa manera, en el mes de diciembre de 2023 sólo el 2,9% de estos ingresos fueron producto de la venta individual del servicio de voz móvil, y el 1,7% de los mismos provinieron de la venta individual del servicio de Internet Móvil; en contraste, el 96% de estos ingresos fueron producto de la venta de servicios empaquetados.

**Gráfica 6. Valores facturados por mes según servicios móviles contratados
Enero 2022 a diciembre 2023**



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

Adicionalmente, es menester señalar que, teniendo en cuenta la tendencia de decrecimiento del mercado "Voz Saliente Móvil", en el documento soporte del presente proyecto regulatorio²⁰ se realizó un análisis prospectivo de este mercado para los próximos años, evaluando sus posibles escenarios de evolución y las perspectivas de competencia futura. De acuerdo con la información con la que cuenta la CRC y las proyecciones realizadas, se prevé que los accesos que aún conforman el mercado "Voz Saliente Móvil" continuarán disminuyendo progresivamente. Esta disminución se debe a la migración de los usuarios hacia otros mercados más avanzados en términos tecnológicos como el de "Servicios móviles", a medida

²⁰ CRC (2023). Revisión de los mercados relevantes "Voz saliente móvil" e "Internet móvil". Documento soporte. pp. 78-80. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Documento-Soposte-2000-38-2-3.pdf>

que los dispositivos de acceso lo permitan, se expanda la cobertura de redes 4G o 5G en sus ubicaciones y la oferta se concentre en planes empaquetados.

En efecto, como se observa en la **Gráfica 2**, entre enero de 2022 y diciembre de 2023 los accesos de voz saliente móvil se redujeron en 33,8%, pasando de 6,5 millones a 4,3 millones, mientras que los accesos del paquete servicios móviles aumentaron en 15% para el mismo periodo, pasando de 32 a 37 millones. De esta manera los accesos de voz saliente móvil pasaron de representar el 15,9% de las líneas que pagaron por servicios de comunicaciones móviles en enero de 2022, a corresponder al 9,7% de los accesos totales en diciembre de 2023, mientras que los accesos del paquete servicios móviles pasaron de representar el 78,4% del total de accesos de servicios de comunicaciones móviles al 82,7% para el mismo periodo²¹ (**Gráfica 2**).

A su vez, como se observa en la **Gráfica 6**, entre enero de 2022 y diciembre de 2023 los valores facturados por mes del servicio de voz móvil se redujeron en un 50%, al pasar de 45,7 mil millones a 22,6 mil millones, mientras que los valores facturados por los servicios móviles empaquetados aumentaron en 12,6% para el mismo periodo, pasando de 826 miles de millones a 930 miles de millones. De esta manera los valores facturados del servicio voz saliente móvil pasaron de representar el 5,1% del total facturado por servicios de comunicaciones móviles en enero de 2022, a corresponder al 2,3% de los valores facturados en total en diciembre de 2023, mientras que los valores facturados del paquete servicios móviles pasaron de representar el 93% del total facturado de servicios de comunicaciones móviles al 95,6% para el mismo periodo²² (**Gráfica 6**).

De otra parte, por el lado de la oferta, tal como se mencionó en el documento soporte²³, de acuerdo con la información capturada de las páginas web de los proveedores de redes y servicios móviles²⁴, la oferta comercial del servicio de voz móvil de manera individual es reducida, pues al cierre de 2022, en la modalidad postpago se ofertó únicamente un (1) plan "Sólo voz", 8 planes en "Sólo datos", 22 planes en la canasta "Todo incluido sin datos ilimitados", y 9 planes en el empaquetamiento "Todo incluido con datos ilimitados"; lo anterior muestra que las canastas con todos los servicios (voz, datos y SMS) consolidaron más del 77,5% de los planes ofertados. En la modalidad prepago, se aprecia una oferta más amplia, sin embargo, la oferta de paquetes individuales del servicio de voz móvil representa tan solo el 9%.

Teniendo en cuenta el análisis complementario presentado en este documento, en adición al desarrollado en el documento soporte de la propuesta regulatoria, se encontró que el mercado "Voz Saliente Móvil" alcanzó su etapa de madurez y actualmente se encuentra en una fase de

²¹ Formato CRC T.1.4 "Líneas y valores facturados o cobrados de servicios móviles individuales y empaquetados".

²² Formato CRC T.1.4 "Líneas y valores facturados o cobrados de servicios móviles individuales y empaquetados".

²³ CRC (2023). Revisión de los mercados relevantes "Voz saliente móvil" e "Internet móvil". Documento soporte. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Documento-Soporte-2000-38-2-3.pdf>

²⁴ Comparador de planes y tarifas está disponible en <https://comparador.crcm.gov.co/>

declive, como se evidencia en: (i) la enorme disminución, equivalente al 50,6%, en la facturación por concepto de la venta individual del servicio de telefonía móvil entre 2022 y 2023, (ii) la reducción en la proporción de la facturación del servicio de voz móvil respecto a la facturación total de servicios móviles (incluyendo servicios individuales y empaquetados) entre 2022 y 2023, (iii) la reducción sustancial de los accesos de voz móvil en el periodo 2022-2023, (iv) la notable tendencia decreciente del tráfico de telefonía móvil en el periodo 2020-2023, (v) la considerable disminución del consumo mensual promedio de voz móvil en el periodo 2020-2023, (vi) la apreciable reducción en los ingresos trimestrales del servicio de telefonía móvil desde 2008, con una aceleración destacable de esta tendencia a partir del año 2016, y (vii) la oferta evidentemente marginal de planes y paquetes para el servicio individual de telefonía móvil²⁵. Lo anterior, permite con un alto grado de certeza inferir que dicha tendencia decreciente se mantendrá en el tiempo.

Los anteriores análisis demuestran indiscutiblemente que, como lo señaló la CRC desde el documento soporte de la propuesta regulatoria²⁶, y contrario a lo sostenido por **TIGO** y **WOM**, el mercado “Voz Saliente Móvil” es un mercado que se encuentra en fase de marchitamiento, es pequeño y cada vez más irrelevante tanto para la oferta como para la demanda, en comparación con el mercado relevante “Servicios Móviles”, que concentra más del 80% de la demanda, alrededor del 96% de los valores facturados y cerca del 80% de la oferta comercial de los servicios de comunicaciones móviles, y en consecuencia es el que atrae los recursos y esfuerzos comerciales de los proveedores móviles en el corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, respecto a los comentarios de **TELEFÓNICA**, para quien la CRC no explica por qué la situación de declive del mercado “Voz Saliente Móvil” conlleva, prácticamente de manera automática, a la desaparición de los problemas de competencia es preciso realizar varias consideraciones. En primer lugar, la Comisión reconoció en el documento soporte la existencia de problemas de competencia en el mercado, según se concluyó en el análisis a que hace referencia el literal a) del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016. Sin embargo, como se desprende de lo dispuesto en dicho artículo, aquella condición es necesaria, pero no suficiente, para declarar un mercado relevante de telecomunicaciones como susceptible de regulación ex ante, pues según lo previsto en el literal b) del mismo artículo, la Comisión debe revisar si en un horizonte de corto o mediano plazo se espera que se intensifique la competencia en el mercado en razón a la rápida evolución tecnológica y la expansión de coberturas en los mercados relevantes.

El propósito que subyace a la condición exigida en el mencionado literal b) es evitar la adopción de regulación ex ante en un mercado relevante, aun si sufre problemas de competencia en la actualidad, cuando un análisis prospectivo permita prever que, en el corto y mediano plazo, los problemas de competencia identificados en el primer criterio van a mitigarse, hacerse

²⁵La oferta de planes o paquetes individuales del servicio de telefonía móvil para octubre de 2023 se limitó a un (1) solo plan en la modalidad postpago y al 9% de los paquetes en la modalidad prepago.

²⁶ CRC (2023). Revisión de los mercados relevantes “Voz saliente móvil” e “Internet móvil”. Documento soporte. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Documento-Soporte-2000-38-2-3.pdf>

irrelevantes o desaparecer por la sola dinámica del mercado, sin necesidad de intervención regulatoria. Y es precisamente equivalente a ello lo que concluyó esta Comisión en el documento soporte de la propuesta regulatoria, donde afirmó, después de un análisis profundo y detallado del mercado “Voz Saliente Móvil”, tanto histórico como prospectivo, que en el corto y mediano plazo los problemas de competencia identificados en el análisis del primer criterio perderán relevancia para los proveedores y usuarios, sin necesidad de intervención regulatoria, en razón al marchitamiento a que se encuentra sujeto dicho mercado, dada la situación cada vez más marginal del mismo en el agregado de servicios de telecomunicaciones móviles en Colombia.

En otras palabras, los problemas de competencia del mercado relevante “Voz Saliente Móvil” en el corto y mediano plazo están, dadas sus particulares circunstancias, inexorablemente ligados a la suerte del mercado mismo, por lo que aquellos perderán importancia en razón a la irrelevancia misma del mercado a medida que pase el tiempo, máxime cuando, como también constató esta Comisión, es manifiesto el desinterés de los agentes del mercado en formular planes y ofertas para el servicio individual de voz, dado el poco valor que, con razón, representa para ellos el mercado en comento.

Tal conclusión es, además, indiscutible, si se considera que actualmente la demanda de servicios de voz móvil está siendo mayoritariamente atendida por los proveedores en el mercado relevante “Servicios Móviles”, que i) concentra actualmente el 82,74% de la demanda de servicios móviles y el 77,5%²⁷ de la oferta comercial, ii) ha sido ya declarado susceptible de regulación ex ante²⁸, iii) ha sido objeto de medidas regulatorias²⁹ proferidas por la CRC en orden a mitigar y/o corregir las fallas de mercado constatadas, promover la competencia efectiva, proteger a los usuarios, y maximizar el bienestar social, iv) atrae los recursos y esfuerzos comerciales de los proveedores móviles en el corto, mediano y largo plazo; y v) refleja la evolución tecnológica 4G y 5G, así como la expansión de coberturas en tales tecnologías. Si bien el mercado de “Servicios Móviles” no disfruta actualmente condiciones de competencia efectiva, razón por la cual está sujeto a regulación ex ante, es indudable que es allí donde los proveedores tienen mayor potencial de crecimiento en términos de participación, rentabilidad, cobertura e innovación, y donde actualmente se encuentra centrado el interés regulatorio de la CRC.

En adición a lo anterior, es importante llamar la atención sobre el hecho de que el test de los tres (3) criterios, previsto en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, no es un fin en sí mismo, sino una herramienta analítica de naturaleza económica utilizada por el regulador para constatar si un mercado relevante de telecomunicaciones, dada su estructura y condiciones de competencia en el corto y mediano plazo, es susceptible de regulación ex ante, esto es, de medidas regulatorias idóneas, necesarias y proporcionales para mitigar, superar o corregir fallas de mercado, razón por la cual resulta un contrasentido declarar un

²⁷ Información sobre tarifas de servicios móviles disponible en la plataforma Postdata [www.postdata.gov.co]. Data Flash 2023-017 - de tarifas de servicios móviles.

²⁸ Resolución CRC 5108 de 2017, que se encuentra vigente y tiene plena fuerza ejecutoria.

²⁹ Resolución CRC 7285 de 2024, que se encuentra vigente y tiene plena fuerza ejecutoria.

Revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 31 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

mercado de telecomunicaciones como susceptible de regulación ex ante cuando el regulador, en ejercicio del margen de apreciación y oportunidad que la Ley le confiere en el marco de sus competencias, ha constatado que el marchitamiento e irrelevancia al que las dinámicas tecnológicas y comerciales han conducido a aquel, hacen inocua, innecesaria o irrelevante la adopción de regulación ex ante en el mismo, precisamente por tratarse de un mercado cada vez menos atractivo tanto para la demanda como para la oferta, circunstancia en la cual la expedición de regulación ex ante, fuere simétrica o diferencial, comportaría la vulneración del principio de proporcionalidad al que el derecho administrativo sujeta la potestad de intervención del Estado en la economía. Dicho de otra forma, mal puede calificarse como susceptible de regulación ex ante un mercado en el que, por su evidente marchitamiento, la regulación ex ante brillará por su ausencia dada su inocuidad.

Lo anterior no significa que, como equivocadamente lo plantea **CLARO**, el mercado relevante "Voz Saliente Móvil" presente buenas condiciones actuales de competencia, pues, como se explica claramente en el documento soporte, dicho mercado sigue presentando problemas en esa dimensión, lo que se evidencia en altos niveles de concentración, diferencias significativas en las participaciones de mercado sostenidas en el tiempo, barreras sustanciales a la entrada de nuevos competidores, reducción de ingresos, baja tasa de uso del mecanismo de portabilidad por parte de los usuarios, formulación marginal de planes y ofertas por parte de los proveedores, y una tendencia decreciente en la cantidad de accesos, entre otros aspectos. Lo que aquí se ha señalado es que, no obstante esa circunstancia, esta Comisión no considera que el mercado deba seguir siendo objeto de regulación ex ante pues los diferentes análisis, tanto históricos como prospectivos, permiten prever que tales problemas, en el corto y mediano plazo, terminarán siendo tan irrelevantes como el mercado mismo, considerando el agregado de servicios de telecomunicaciones en Colombia.

Por otra parte, es menester señalar, respecto al comentario de **CLARO**, conforme al cual la dinamización del mercado "Servicios Móviles" hará que se dinamice la competencia en el mercado "Voz Saliente Móvil", lo cual diluye cualquier preocupación respecto a eventuales problemas de competencia en ese mercado, que tal apreciación es incorrecta. Al respecto, es preciso recordar que los factores mencionados por el operador y su incidencia en la competencia potencial en el mercado "Servicios Móviles" fueron abordados y desarrollados en el documento "Revisión del mercado relevante minorista "Servicios Móviles"", el cual fue publicado en agosto de 2023³⁰. En dicho documento, la CRC concluyó, respecto al segundo criterio sobre el análisis de competencia potencial para el mercado "Servicios Móviles", que, a pesar de los cambios que se espera tenga el mercado como consecuencia de la asignación de nuevas bandas de espectro, y en especial, de aquellas para la provisión de servicios 5G, no se esperan presiones competitivas potenciales en este mercado en el corto ni mediano plazo que conduzcan de manera orgánica a solucionar los problemas de competencia identificados en este.

³⁰ CRC. (2023). Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles". Política Regulatoria y de Competencia. Agosto 2023.

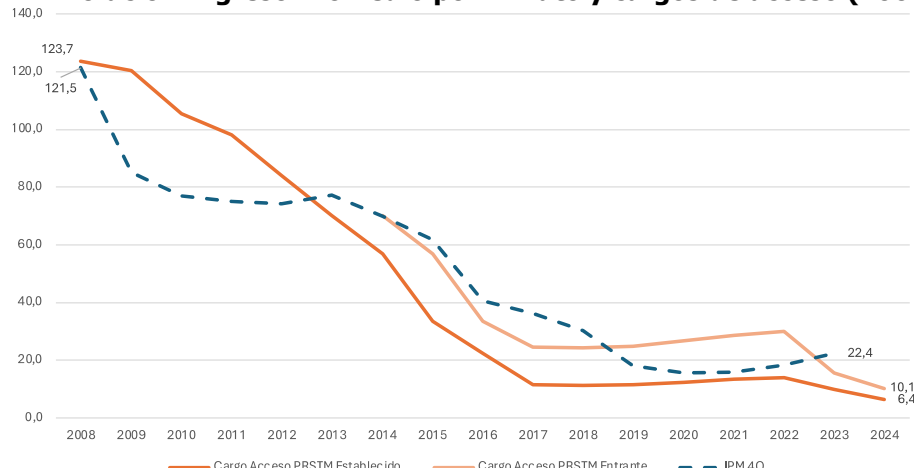
Revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 32 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Cosa distinta es reconocer, como mal podría ser de otra manera, que en la actualidad la demanda de servicios móviles de voz es mayoritariamente atendida por los proveedores en el mercado “Servicios Móviles”, donde se adquiere de manera empaquetada con los servicios de Internet móvil, y en el cual se concentran actualmente los recursos y esfuerzos comerciales de los operadores. Ello no significa, naturalmente, que cualquier dinamización que, hacia el futuro, llegara a presentarse en el mercado de “Servicios Móviles” se traduzca en la dinamización de la competencia en el mercado “Voz Saliente Móvil”, pues como ha quedado claro se trata de dos mercados relevantes diferentes, con dinámicas divergentes de oferta y de demanda, en ciclos de vida distintos y, evidentemente, con un valor completamente dispar para los proveedores y para los usuarios.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, sí resulta necesario mencionar que uno de los principales problemas de competencia que motivó la inclusión del mercado “Voz Saliente Móvil” en el listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante en 2009, la discriminación de tarifas *on-net* y *off-net*, ya fue superado, debido a que la reducción sostenida de los cargos de acceso ha permitido que la estructura de costos del tráfico *off-net* se acerque a la estructura de costos del tráfico *on-net*, lo cual ha representado un factor de promoción de competencia.

En efecto, como se observa en la **Gráfica 7**, en el periodo 2008-2023 tanto el ingreso medio por minuto de telefonía móvil como los cargos de terminación presentaron una reducción significativa, y, a partir de 2012, el cargo de acceso para operadores establecidos se ha mantenido en un nivel inferior al ingreso promedio por minuto, lo cual es acorde con la práctica internacional³¹.

Gráfica 7. Evolución Ingreso Promedio por minuto y cargos de acceso (2008-2024)



Fuente: Sistema Colombia TIC - Elaboración

³¹ En 2016 la CRC elaboró un benchmark internacional en el que comparó los valores de ingreso medio por minuto (IMP) con los cargos de terminación en más de 30 países. Encontró que en la mayoría de los países el IMP se encontraba en un nivel superior al de los cargos de acceso.

Sobre este punto, debe mencionarse que, adicionalmente los análisis adelantados permitieron identificar que los paquetes tarifarios en los que se ofrece el servicio de voz móvil de manera individual no contemplan una discriminación tarifaria entre las llamadas *on-net* y las llamadas *off-net*, e incluso en su mayoría corresponden a ofertas de consumo ilimitado a todo destino³².

Por otra parte, es de agregar que es poco probable que esa falla de mercado vuelva a presentarse si se considera que el artículo 4.3.2.8.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 prevé que a partir del 1 de mayo de 2025, la remuneración de la red de los proveedores móviles por parte de otros proveedores móviles, por concepto de la utilización de sus redes para la terminación de llamadas del servicio de voz móvil, se realizará bajo el mecanismo en el que cada proveedor conserva la totalidad del valor recaudado de sus usuarios y se responsabiliza de todo lo concerniente al proceso de facturación.

De acuerdo con todo lo anterior, es de concluir que no resulta razonable ni proporcional mantener el mercado "Voz Saliente Móvil" en el listado de mercados susceptibles de regulación ex ante contenido en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, dado que (i) el mercado relevante "Voz Saliente Móvil" se encuentra en fase de declive, y su naturaleza marchita lo hace cada vez menos atractivo tanto para la oferta como para la demanda; (ii) los recursos y esfuerzos comerciales de los operadores móviles se concentran actualmente en el mercado relevante "Servicios Móviles" y no en el mercado "Voz Saliente Móvil", tendencia que se acentuará en el futuro; (iii) uno de los principales problemas de competencia identificados en el mercado "Voz Saliente Móvil", esto es, la discriminación de tarifas *on-net* y *off-net*, fue superado, y (iv) el mercado "Servicios Móviles" se encuentra sujeto a regulación ex ante, y la Comisión ha venido adoptando medidas para dinamizar la competencia en el mismo.

Ahora bien, como se ha señalado en varias oportunidades, es claro e indiscutible que el mercado "Voz Saliente Móvil" no es lo suficientemente atractivo para que los proveedores móviles desplieguen allí sus esfuerzos de inversión y comerciales en orden a captar una mayor porción de los usuarios que allí subsisten, con una tendencia marcadamente a la baja, lo que se refleja en la pálida oferta, casi nula, de planes y ofertas comerciales para servicios individuales de voz. Es también natural concluir que dicho mercado será cada vez menos atractivo en el corto y mediano plazo.

En este contexto, es evidente que los proveedores móviles, debido a la naturaleza escasa de los recursos y a las tendencias actuales del mercado, no están interesados en competir activamente por la base de usuarios restantes en el mercado "Voz Saliente Móvil", una base que se reducirá cada vez más a medida que pase el tiempo. Dado este desinterés y la proyección del declive continuo del mercado, no existe justificación para que se solicite al regulador que siga considerado este mercado como susceptible de regulación ex ante.

Debe recordarse que la regulación ex ante, como modalidad normativa de intervención del Estado en la economía, no es un sustituto de las fuerzas del mercado, sino una herramienta

³² Comparador de planes tarifarios de la CRC. Disponible en: <https://comparador.crcom.gov.co/>

jurídico-económica orientada a mitigar o corregir las fallas de un mercado, de manera puntual, cuando estas impiden su funcionamiento en condiciones de competencia efectiva. Pero ello presupone, siempre y en todos los casos, una situación en la cual los agentes tienen, desde la oferta, el interés, los incentivos y los recursos para luchar por el mejoramiento de su posición competitiva y son las fallas que se producen al interior del mercado las que dificultan la generación de las presiones competitivas necesarias para que el mercado ofrezca condiciones eficientes de precios, calidad e innovación, por lo cual la regulación adquiere sentido y justificación. La regulación, pues, no sustituye al mercado ni a sus agentes, sino que prohíba un funcionamiento más eficiente del mismo para que los agentes concurren a él bajo el mayor grado posible de presiones competitivas recíprocas.

Sin embargo, la posición esgrimida en esta actuación por algunos agentes, en este caso **MOVISTAR, TIGO** y **WOM**, parte de una lógica inversa, esto es, de considerar que la regulación ex ante es un sustituto de las fuerzas del mercado que debe producirse en cualquier caso y a toda costa, aún si ese mercado no representa mayor interés para los agentes que todavía concurren a él por razones inerciales, como si la regulación fuese un instrumento llamado a producir condiciones de competencia efectiva allí donde los propios agentes no tienen interés en competir, dado i) el indiscutible marchitamiento del mismo, ii) la escasez de recursos que rodean cualquier área de la economía, y iii) la existencia de mercados, como el de "Servicios Móviles", con mayor potencial de oportunidades en términos de crecimiento, rentabilidad e innovación, y que ya se encuentra sujeto a regulación ex ante como mecanismo de promoción de la competencia.

En consecuencia, si el mercado "Voz Saliente Móvil" no representa actualmente mayor valor para los proveedores móviles, dada la etapa de declive en que se encuentra y que se acentuará en el corto plazo, y por ende, estos carecen de los incentivos y la disponibilidad de recursos para formular allí planes y ofertas que dinamicen el nivel de competencia, no puede esperarse que la regulación ex ante, en sí misma, supla ni genere las condiciones que los mismos proveedores que la reclaman no están interesados en proveer.

Por esta razón es que, en esta oportunidad, resulta inadmisibles para esta Comisión la solicitud que formulan algunos agentes de sujetar dicho mercado a regulación ex ante. Ciertamente, el regulador adoptó las medidas mayoristas y minoristas que consideró oportunas para promover la competencia en el mercado "Voz Saliente Móvil" durante sus etapas de crecimiento y madurez, considerando la relevancia misma del mercado en el agregado de servicios de telecomunicaciones del país, como en efecto lo ha hecho también en el mercado "Servicios Móviles", pero no puede compartir ni fomentar la idea de que la regulación ex ante, como mecanismo de promoción de la competencia, está garantizada aún en mercados en los cuales los propios agentes han evidenciado un indiscutible desinterés en competir, dado su inevitable marchitamiento.

De otra parte, **TELEFÓNICA** manifiesta no encontrar un desarrollo del enfoque metodológico y la justificación de la relación entre intervención regulatoria y ciclos de vida de los mercados. Al respecto, debe señalarse que la intervención regulatoria en función de los ciclos de vida de

los mercados se fundamenta en las denominadas “curvas en forma de S” (“*S-shaped curves*”)³³, que entre sus muchos usos comprenden, entre otros, proyecciones del rendimiento de las tecnologías, predicción de cambios demográficos, análisis de la penetración en los mercados, estudios de los mecanismos de difusión de las invenciones tecnológicas y sociales, y para estudios de corte microeconómicos y macroeconómicos.³⁴

Los modelos de curva en S sostienen que el proceso de adopción de una tecnología tiene una forma de “S”. De tal manera que hay una primera fase de introducción de la tecnología donde se observa un crecimiento moderado, seguida de una fase de expansión o crecimiento de la tecnología en la que se generaliza su uso, a la que sucede una fase de madurez en la que se produce cierto estancamiento antes de que la tecnología entre en declive y pase a ser sustituida por una tecnología superior. Este tipo de modelos ha sido ampliamente utilizado para modelar el desempeño de nuevas tecnologías, entre ellas en las industrias de la informática y las telecomunicaciones³⁵, y en especial en esta última se ha utilizado porque aproxima con suficiente exactitud el patrón de penetración de las diferentes tecnologías móviles en todo el mundo.³⁶

La lógica de los ciclos de vida basados en las curvas en S para estimar la oportunidad y enfoque de intervención regulatoria en el sector de las telecomunicaciones fue desarrollado en el “*Modelo de Empresa Eficiente 2016*” por Dantzig Consultores para la CRC³⁷, y es ciertamente útil y conceptualmente válida, pues claramente los objetivos y alcance de la regulación difieren en función de cada una de las etapas de la curva: en la Etapa I, con el fin de privilegiar y promover un despliegue rápido de la infraestructura y una adecuada remuneración de costos de inversión, es usual optar por esquemas desregulados. Es por ello que no es aconsejable adoptar regulación intrusiva ex ante en mercados emergentes, en los cuales su estructura de organización industrial está apenas en proceso de formación. En la Etapa II, cuando el despliegue de infraestructura es mayor, generalmente comienzan las regulaciones incipientes, en las cuales ya se empiezan a establecer los cimientos de la competencia, y se establecen

³³ Conocidas de múltiples maneras, tales como Curva Logística, Ecuación de Verhulst-Pearl, Curva de Pearl, Curva de Richard, Curva de Crecimiento, Curva de Gompertz, Curva Sigmoidea, Curva de Foster, o Modelo de Bass.

³⁴ KUCHARAVY, D. & DE GUIO, R Application of S-shaped curves. *Procedia Engineering* 9 (2011). 559–572.

³⁵ Ver NORTON, J. & BASS, F. A diffusion theory model of adoption and substitution for successive generations of high-technology products. *Management Science*, 33 (1987) 9; y ISLAM, T y MEADE, M. The diffusion of successive generations of a technology: A more general model,” *Technological Forecasting and Social Change* (1997) 56.

³⁶ Véase por ejemplo: BORETOS, G. The future of the mobile phone business. *Technological Forecasting and Social Change* (2007) 74(3); SINGH, S.K. The diffusion of mobile phones in India. *Telecommunications Policy* 32 (2008): 9-10; MICHAELIS, C., SPHICOPOULOS, T. & VAROUTAS, D. Diffusion models of mobile telephony in Greece, *Telecommunications Policy*, 32 (2008) 3-4; y GAMBOA, L.F. AND J. OTERO. An estimation of the pattern of diffusion of mobile phones: The case of Colombia. *Telecommunications Policy* (2009) 33:10-11; MEADE, N & ISLAM, T. Forecasting in telecommunications and ICT—A review. *International Journal of Forecasting* Volume 31, Issue 4, (2015) 1105-1126; SONG, Y; LEE, S., ZO, H, & LEE, H. A hybrid Bass–Markov model for the diffusion of a dual-type device-based telecommunication service: The case of WiBro service in Korea. *Computers & Industrial Engineering* Volume 79 (2015) 85-94; JHA, A. & SAHA, D. Forecasting and analysing the characteristics of 3G and 4G mobile broadband diffusion in India: A comparative evaluation of Bass, Norton-Bass, Gompertz, and logistic growth models. *Technological Forecasting and Social Change* Volume 152 (2020) 119885

³⁷ Ver documento “Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional” de 2016 elaborado por la CRC (páginas 74 y 75). Disponible en:

https://www.crc.com.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20y%20actualizaci%C3%B3n%20de%20condiciones%20para%20el%20roaming%20autom%C3%A1tico%20nacional/220-doc_soporte_ran_v_publicar26_12_16.pdf

Revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 36 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

condiciones de funcionamiento en aquellos segmentos en los que potencialmente pudieran existir distorsiones de competencia y/o acceso. En la Etapa III, en particular en la madurez, cuando la organización industrial del sector ya muestra una definición consolidada, los esquemas regulatorios suelen ser más fuertes, en particular sobre aquellos agentes que presentan características que interfieran con una adecuada competencia en el sector. Finalmente, en la sub-fase de declive, la regulación como instrumento de promoción de la competencia pasa a ser irrelevante para los agentes regulados del mercado, por cuanto su atención, y la de los consumidores, generalmente ha pasado a otros servicios o mercados. Aunque las condiciones propias de los mercados en cada momento no necesariamente deben corresponderse milimétricamente con el marco conceptual comentado, lo cierto es que **TELEFÓNICA** no presenta argumentos que disputen o desvirtúen las bases conceptuales de esta herramienta analítica.

Dicho lo anterior, es importante mencionar que no es esta la primera vez que la CRC utiliza dicha aproximación metodológica como herramienta analítica para determinar si un mercado debe ser o no sujeto de regulación ex ante, y cómo. En efecto, tal marco conceptual fue fundamento relevante de la propuesta regulatoria "*Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional*"³⁸, que culminó en la expedición de la resolución CRC 5107 de 2017, sin que, durante su fase de discusión, **TELEFÓNICA** hubiera formulado reparo alguno a sus bases conceptuales. Posteriormente, la CRC trajo a colación nuevamente dicha herramienta en el proyecto "*Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC*" del año 2018³⁹, y en ese mismo año lo hizo nuevamente en el proyecto "*Revisión del esquema de remuneración del servicio de voz fija a nivel minorista y mayorista*"⁴⁰, como ciertamente lo hizo ahora como una de las bases conceptuales del proyecto "*Revisión de los mercados relevantes "voz saliente móvil" e "internet móvil"*" en el año 2023, lo cual demuestra que es una aproximación metodológica decantada en la práctica administrativa de esta Comisión.

Finalmente, aunque se ha sostenido que en la sub-fase de declive la regulación existente no se elimina, aspecto que **TELEFÓNICA** trae a colación en esta oportunidad para disputar la sustracción del mercado de "Voz Saliente Móvil" de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, lo cierto es que ello no necesariamente es el caso cuando las fallas de mercado que inspiraron la regulación en las etapas II (crecimiento) y III (madurez) han desaparecido, como efectivamente sucede con la externalidad mediada por la tarifa a través de la discriminación de tarifas *on-net* y *off-net* constatada en el mercado en el año 2009.

Por otro lado, contrario a la opinión de **TELEFÓNICA** y **TIGO**, la exclusión del mercado de "Voz Saliente Móvil" de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante no significa que la Comisión, en el marco de sus funciones, no continúe haciendo un monitoreo

³⁸ Ibidem

³⁹ Disponible en https://crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-8/Propuestas/180404_documento_gris_mejora_regulatoria_scc.pdf

⁴⁰ Disponible en https://crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-1/Propuestas/181106_doc_amarillo_remuneracion_telefonia_fija_-_version_publicar_scc_v2.pdf

Revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 37 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de este mercado y de su impacto en el bienestar de los usuarios. De otra parte, conviene aclarar que, en todo caso, de acuerdo con lo señalado en la Resolución CRC 7007 de 2022, durante los próximos años, en el corto y mediano plazo, continuará existiendo una regulación del mercado mayorista de terminación de llamadas, que permitirá incorporar elementos adicionales de promoción de competencia en el mercado minorista relacionado de “Voz Saliente móvil”.

En otro aspecto, respecto al comentario de **TELEFÓNICA** sobre que ciertos factores como la penetración del 5G y las estrategias de migración de usuarios a servicios empaquetados, lejos de mitigar los problemas de competencia, podrían reforzar la posición dominante de COMCEL, es de señalar que, como se mencionó en el documento soporte, de acuerdo con la información existente se espera que, a futuro, los accesos que aún conforman el mercado “Voz Saliente Móvil” migren hacia otros mercados (Servicios móviles o Internet móvil) de manera progresiva en la medida en que el dispositivo de acceso se los permita y exista cobertura 4G o 5G en su ubicación. Por tanto, el potencial problema de competencia que señala **TELEFÓNICA** no tiene relevancia en el mercado “Voz Saliente Móvil” y, en consecuencia, el mantenimiento de dicho mercado en la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante nada aporta al respecto.

Dicho esto, es de señalar que los análisis de competencia potencial en los dos casos mencionados -mercado “servicios móviles” y mercado “voz saliente móvil”- efectivamente presentan diferencias en su aplicación, más no en su enfoque, por cuanto han sido aplicados a mercados diferentes que se encuentran en etapas diferentes en su ciclo de vida. Aunque el mercado “Servicios Móviles” lleva varios años en funcionamiento, y su estructura de organización industrial está claramente definida, todavía se encuentra en fase de crecimiento, como se evidencia en la evolución de sus principales indicadores de desempeño, presentada en el respectivo documento de revisión de este mercado⁴¹, mientras, como se señaló en el documento comentado⁴², el mercado “Voz Saliente Móvil” ya superó su etapa de madurez y actualmente se encuentra en fase de declive, en la que la regulación del mercado deja de ser indispensable para los agentes del mismo y para el regulador, y en la que generalmente la atención regulatoria ha pasado a otros mercados o servicios.

De otra parte, en relación con el análisis del mercado “Internet móvil” **CLARO** manifiesta que se trata de un mercado en declive, razón por la cual se mantiene como un mercado que no es susceptible de regulación ex ante. Por su parte **TELEFÓNICA** señala que no se justifica un criterio de mínima intervención en un mercado altamente concentrado y con dominancia, y que la CRC ha expresado conclusiones diferenciadas para los mercados móviles pues mientras para los mercados empaquetados la incursión de 5G y el empaquetamiento podrían plantear riesgos para la competencia, en el caso de internet móvil podrían tener un efecto dinamizador; a su vez **TIGO** señala que hay ausencia de la carga argumentativa de la CRC, dado que los

⁴¹ CRC. (2023). Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”. Política Regulatoria y de Competencia. Agosto 2023

⁴² CRC. (2023). Revisión de los mercados relevantes “Voz saliente móvil” e “Internet móvil”. Documento soporte. Política Regulatoria y de Competencia. Diciembre 2023

Revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 38 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

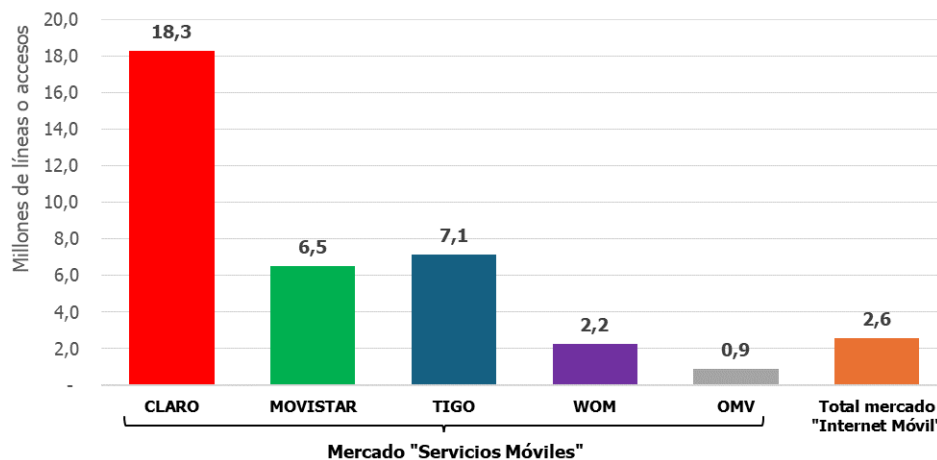
análisis prospectivos no dan cuenta sobre la manera en que se modificarán las condiciones de competencia en el mediano plazo en el mercado "Internet Móvil".

Respecto al comentario de **CLARO**, como se presentó en el documento de revisión de los mercados relevantes de los servicios móviles individuales, el mercado "Internet Móvil" en el periodo 2020-2023 presentó una tendencia creciente que en promedio es moderada, lo cual se refleja en que el tamaño relativamente bajo de este mercado se mantendrá en el corto o mediano plazo, razón por la cual no se puede afirmar que este mercado se encuentre en sub-fase de declive.

Ahora bien, respecto a los comentarios de **TELEFÓNICA** y **TIGO**, es necesario tener en cuenta que el análisis del potencial de competencia que se desarrolló en la sección 5.2.2 del documento soporte, parte de la evaluación del tamaño del mercado "Internet Móvil", el cual en términos absolutos correspondió para junio de 2023 a 2,6 millones de accesos y a \$15,3 mil millones de valores facturados, que en términos relativos corresponden al 6,1% del total de accesos móviles⁴³ y al 1,6% de la facturación total por concepto de la provisión de servicios móviles.

Al comparar estas cifras con el tamaño de cada uno de los operadores en el mercado "Servicios Móviles" se observa que en junio de 2023 la cantidad de accesos del mercado "Internet Móvil" corresponde al 14%, 39% y 36% de los accesos registrados por CLARO, TELEFÓNICA y TIGO en el mercado "Servicios Móviles", respectivamente, y equivale a 1,14 veces el número de accesos registrados por el operador WOM y a 2,83 veces los accesos de los OMV en el mercado "Servicios Móviles". (ver **Gráfica 8**)

Gráfica 8. Comparación del tamaño el mercado "Internet Móvil" - en términos de accesos - frente al tamaño de los operadores en el mercado "Servicios Móviles" - Junio de 2023

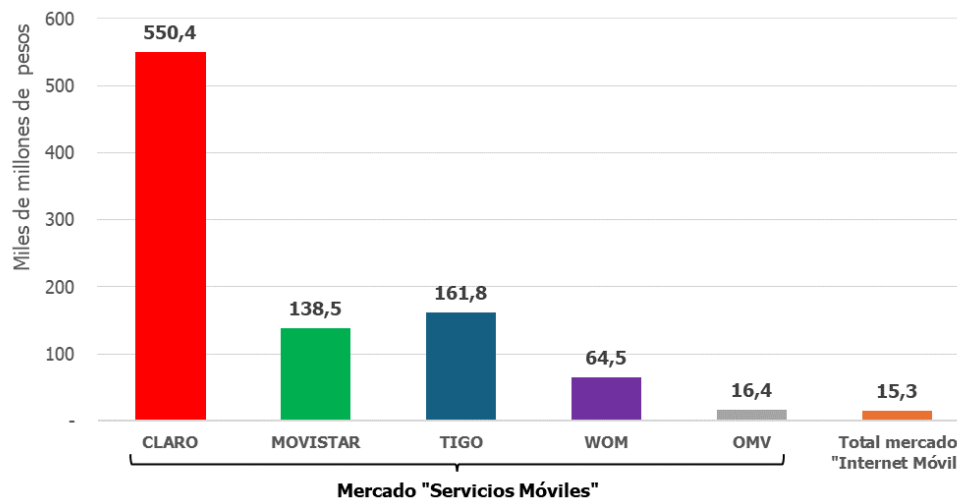


Fuente: CRC a partir de reportes PRST al Sistema Colombia TIC

⁴³ Se refiere a los accesos móviles que le efectivamente le generaron ingresos a los operadores.

En lo que corresponde a Ingresos (valores facturados) el mercado "Internet Móvil" corresponde al 3%, 11%, 9%, 24% y 94% de los ingresos (valores facturados) registrados por CLARO, TELEFÓNICA, TIGO, WOM y los OMV, respectivamente, en el mercado "Servicios Móviles" (ver **Gráfica 9**).

Gráfica 9. Comparación del tamaño el mercado "Internet Móvil" - en términos de valores facturados - frente al tamaño de los operadores en el mercado "Servicios Móviles" - Junio de 2023



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

Como se puede apreciar, en términos de accesos, cada uno de los tres OMR de mayor tamaño en el mercado "Servicios Móviles" supera la cantidad de accesos del mercado "Internet Móvil" y WOM, aunque con una menor cifra, representa cerca de 4,2 veces los valores facturados de todo el mercado relevante de "Internet Móvil". Adicionalmente, en términos de ingresos cada uno de los OMR, con los ingresos registrados en el mercado "Servicios Móviles", superó ampliamente el total de ingresos del mercado "Internet Móvil" e incluso los ingresos de los OMV en el mercado "Servicios Móviles" fueron levemente superiores al tamaño del mercado "Internet Móvil".

Teniendo en cuenta lo anterior y dada la posibilidad de que un operador implemente estrategias comerciales que lleven a los usuarios que están en planes de solo internet móvil a migrar hacia planes de servicios móviles empaquetados o viceversa, es factible que en el mediano plazo se presente una modificación en la estructura del mercado "Internet Móvil", pues su tamaño permite una recomposición rápida en función de la acción de uno o más operadores. Esta situación no es predecible respecto del mercado "Servicios Móviles" debido a su tamaño (83% de accesos móviles y 95% de ingresos de los servicios de comunicaciones móviles) y a la marcada diferencia en términos de accesos e ingresos entre el OMR de mayor tamaño y los demás operadores que están en el mercado. En ese sentido, en mercados relevantes con productos, usos, tamaños, dinámicas y una organización industrial tan

diferentes, el impacto de cualquiera de las variables que inciden en el proceso competitivo no es el mismo, por lo que ciertamente la incursión y penetración de la tecnología 5G allí donde el producto es el acceso a Internet de manera individual, con sus propias estrategias de precio, mercadeo y segmentación, puede tener un efecto distinto en el corto y mediano plazo frente al que se ha estimado tiene en un mercado como el de “Servicios Móviles”.

Los anteriores argumentos, junto con los análisis desarrollados en la sección 5.2.2. del documento soporte, son suficientes para señalar que el mercado “Internet Móvil” se mantiene como un mercado relevante que no es susceptible de regulación ex ante.

3.3. Sobre el tercer criterio consistente en la aplicación del derecho de la competencia

CLARO

Colombia cuenta con una sólida legislación destinada a la protección de la libre competencia, contenida, principalmente, en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y la Ley 1340 de 2009. Dicho régimen se encuentra alineado con las mejores prácticas internacionales y prevé sanciones cuantiosas frente a las infracciones, que fueron recientemente fortalecidas mediante la Ley 2195 de 2022.

Señala que este régimen normativo otorga a la SIC, en su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, las herramientas necesarias para sancionar y disuadir a los agentes de incurrir en conductas que afecten la competencia de los mercados, tales como actos o acuerdos contrarios a la libre competencia. Así mismo, indica que la SIC cuenta con una altísima reputación internacional y con toda la capacidad para desarrollar sus funciones de inspección, vigilancia y control, lo cual demuestra que el derecho de la competencia en Colombia es suficientemente efectivo para corregir eventuales fallas a través de la regulación ex post, y, en consecuencia, tampoco se cumple con el tercer criterio para determinar que los mercados relevantes de Voz Saliente Móvil e Internet Móvil deban ser considerados susceptibles de regulación ex ante.

Respuesta CRC/

Respecto del comentario de **CLARO**, es de señalar, que el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece tres criterios que deben cumplirse de manera conjunta para determinar si un mercado es susceptible o no de regulación ex ante: la competencia actual, el potencial de competencia en el corto y mediano plazo, y la efectividad del derecho de la competencia para corregir las fallas de mercado.

En tal sentido, conforme lo dispone la regulación, la CRC no consideró, ni considera necesario analizar la efectividad del derecho de la competencia para corregir las fallas de mercado mediante regulación ex post. Esto, en la medida en que, ya evidenció en los análisis

desarrollados tanto en el documento soporte de este proyecto como en la sección 3.2 de este documento, que en los mercados “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil” no se cumple con el segundo criterio evaluado, de competencia potencial.

Sin perjuicio de lo anterior, debe mencionarse que el hecho de que en esta ocasión no haya sido necesario estudiar el tercer criterio previsto en el artículo mencionado, no implica que la CRC desconozca la labor adelantada por la SIC para proteger la libre competencia en el sector.

4. SOBRE LA PROPUESTA REGULATORIA Y SUS EFECTOS

CLARO

Concuerda con la CRC en que, ni el mercado relevante “Voz Saliente Móvil”, ni el mercado “Internet Móvil”, deben ser considerados susceptibles de regulación ex ante, al no cumplir con el criterio de competencia potencial.

En tal sentido, dado que, conforme a la propuesta regulatoria, el mercado relevante “Voz Saliente Móvil” dejará de ser considerado susceptible de regulación ex ante y será excluido del Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, considera que se debe levantar la declaratoria de dominancia de COMCEL en ese mercado realizada mediante las Resoluciones CRT 2062 y 2152 de 2009.

A su vez, se deben dejar sin efecto jurídico las resoluciones 4002 y 4050 de 2012, mediante las cuales se impusieron medidas regulatorias particulares contra COMCEL en el mercado “Voz Saliente Móvil”.

ETB

Considera que, si lo que justifica la intervención regulatoria encaminada a excluir el mercado de “Voz Saliente Móvil” del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, es el declive del mercado por la disminución proyectada de la cantidad de accesos, la desaparición de las tecnologías 2G y 3G, sin ningún otro tipo de consideración, entre ellas, la participación significativa de uno de los competidores, se podría generar una grave afectación a las condiciones de competencia y a los usuarios, toda vez que el operador dominante tiene la capacidad de influir en las condiciones comerciales y, por ende, en su entorno.

Considera que la medida se justificaría si la fase de declive del mercado implica que los problemas de competencia tienden a desaparecer, lo cual, según ETB, no aplica en el contexto analizado, por lo que terminaría beneficiando al proveedor de mayor participación y concentración.

Manifiesta que una intervención ex ante es necesaria para garantizar la competencia y la eficiencia del mercado, sobre todo, los derechos de los usuarios, lo que adquiere mayor

importancia con el apagado de redes, en la medida en que se deben generar las condiciones para garantizar a los usuarios la continuidad en el acceso a los servicios y, en consecuencia, que la brecha no se aumente.

SUMA MÓVIL

Está de acuerdo con la exclusión del mercado "Voz Saliente Móvil" del listado de mercados sujetos a regulación ex ante pues garantizará que la regulación se ajuste de manera precisa a las condiciones del mercado actual, en particular, a la migración de este mercado hacia el mercado "Servicios Móviles" empaquetados.

TELEFÓNICA

No está de acuerdo con la propuesta. Considera que la exclusión del mercado "Voz Saliente Móvil" del listado de mercados sujetos a regulación ex ante, y no incluir el mercado "Internet Móvil", es contradictoria, ya que el análisis de competencia realizado evidencia problemas sustanciales, como son los altos niveles de concentración, diferencias significativas entre la participación de mercado del operador dominante y sus competidores, y barreras sustanciales a la entrada.

Señala que es poco probable que los problemas identificados se resuelvan en el futuro previsible, y considera que estos problemas podrían extenderse a mercados minoristas relacionados, esto es, del mercado "voz saliente móvil" hacia los mercados "Servicios Móviles" e "internet móvil" o entre estos dos últimos, situación que generará una afectación irreversible a la competencia.

También menciona que, la concentración derivada de la dominancia de CLARO en los mercados minoristas de servicios móviles y voz saliente móvil, respectivamente y, que el mercado de internet móvil en cuestión se encuentra en ciclo de crecimiento, este último también debería ser incluido en el Anexo 3.2.

Considera que, en ausencia de regulación ex ante, existiría un riesgo importante de que se generalicen comportamientos anticompetitivos que incluso serían difíciles de detectar de manera ex post. Por ello, resulta necesario la intervención regulatoria de la CRC, ello con independencia de la normativa de defensa de la competencia.

En el mismo sentido, considera que los problemas de competencia deben ser abordados mediante un régimen asimétrico que regule eficazmente su poder de mercado y prevenga, de manera proactiva, prácticas que puedan constituir un abuso de dicha posición dominante, y que este enfoque es preferible a la desregulación de los mercados o la imposición de obligaciones simétricas a todos los operadores móviles.

WOM

Manifiesta que con la propuesta regulatoria se está desconociendo que fue a partir de la definición del mercado "Voz Saliente Móvil" como susceptible de intervención ex ante que fue posible en su momento determinar la existencia de una dominancia que ameritaba la implementación de medidas particulares frente a COMCEL en 2009.

Asimismo, la falla de mercado identificada por la CRC dentro de la actuación particular iniciada en contra de este operador en 2016 se sustentó, en parte, en el traslado de la dominancia en el mercado "Voz Saliente Móvil" hacia el mercado "Internet Móvil".

Así pues, manifiesta que no comprende la motivación de esta iniciativa regulatoria cuando, por una parte, las condiciones de mercado no han variado sustancialmente en más de 10 años y, por la otra, no se tiene en cuenta que, al eliminar este mercado de aquellos susceptibles de regulación ex ante, se produce el decaimiento de la declaratoria de dominancia sobre el mismo, en aplicación del artículo 91 del CPACA, y de la única medida particular diferencial que continúa rigiendo para el operador dominante, esto es, la prohibición de tener tarifas diferenciales dependiendo del destino del tráfico (on net vs off net). A su vez, la CRC renunciaría a la posibilidad de adoptar cualquier tipo de medida particular relacionada con este mercado específico.

Además, al no poder establecer que COMCEL es dominante en el mercado en cuestión, podría plantearse erróneamente que las circunstancias de hecho y derecho que sustentan el mercado "Servicios Móviles" tampoco existen. Señala que, a pesar de que es claro que esta posición no debería tener asidero, no es desconocida la estrategia dilatoria constante de COMCEL para evitar cualquier tipo de medida en su contra.

Indica que se visualiza un efecto directo en el análisis sobre empaquetamiento anunciado por la CRC para el 2024 ya que, para establecer posibles fallas de mercado en este aspecto, es indispensable partir de una dominancia en los mercados involucrados. Al eliminar del listado al que se ha hecho referencia al mercado "Voz Saliente Móvil", podría quedarse la CRC sin elementos suficientes de análisis y de intervención a futuro.

Finalmente señala que existe evidencia de que el mercado "Voz Saliente Móvil" aún representa una solución para múltiples usuarios colombianos y, en consecuencia, es de interés comercial para los actuales operadores de red, con lo cual no se cumple el postulado de la CRC, según el cual, el mercado se encuentra en la etapa de declive.

Respuesta CRC/

Respecto del comentario de **CLARO**, debe mencionarse que el objeto del presente proyecto regulatorio se circunscribe a verificar la definición de los mercados "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" a partir de la aplicación de la metodología de definición de mercados prevista

Revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil" – Documento de respuesta a comentarios	Cód. Proyecto: 2000-38-2-3	Página 44 de 54	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016. Dado que se trata de mercados definidos en una resolución de carácter general, esto es, en los Anexos 3.1 y 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la propuesta regulatoria derivada de esa revisión sigue, naturalmente, el procedimiento previsto en el Capítulo 3 del Título 13 del Decreto 1078 de 2015 para la expedición de regulaciones de carácter general y culmina con la decisión de eliminar el mercado "Voz Saliente Móvil" de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante y mantener el mercado "Internet Móvil" como mercado relevante.

En este orden de ideas, escapa del alcance de este proyecto regulatorio, pronunciarse sobre los efectos que la decisión de excluir el mercado "Voz Saliente Móvil" de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante genera un agente específico, esto es, sobre la declaratoria de la dominancia de COMCEL en el mercado "Voz Saliente Móvil" prevista en las Resoluciones de carácter particular CRT 2062 y 2152 de 2009, y las medidas particulares adoptadas frente a este operador mediante las Resoluciones CRC 4002 y 4050 de 2012.

Respecto a los comentarios de **ETB**, **TELEFÓNICA** y **WOM**, debe precisarse que, las condiciones del mercado "Voz Saliente Móvil", las participaciones de mercado por operador, así como los niveles de concentración en este mercado, entre otros indicadores de desempeño, fueron analizados al abordar el primer criterio del test, esto es, al estudiar sus condiciones de competencia actuales.

Como se indicó en detalle en el numeral 3.2 de este documento, la CRC evidenció que si bien en el mercado "Voz Saliente Móvil" se mantienen los problemas de competencia actual, no resulta razonable ni proporcional mantener este mercado sujeto a regulación ex ante, dado que (i) el mercado relevante "Voz Saliente Móvil" se encuentra en fase de declive, y su naturaleza marchita lo hace cada vez menos atractivo tanto para la oferta como para la demanda; (ii) los recursos y esfuerzos comerciales de los operadores móviles se concentran actualmente en el mercado relevante "Servicios Móviles" y no en el mercado "Voz Saliente Móvil", tendencia que se acentuará en el futuro; (iii) uno de los principales problemas de competencia identificados en el mercado "Voz Saliente Móvil", esto es, la discriminación de tarifas on-net y off-net, fue superado, y (iv) el mercado "Servicios Móviles" se encuentra sujeto a regulación ex ante, y la Comisión ha venido adoptando medidas para dinamizar la competencia en el mismo.

Es por estas razones, que no se cumple el segundo criterio del test y, por lo tanto, no resulta pertinente, de conformidad con la regulación de mercados establecida por la misma Comisión, mantener este mercado en el listado de mercados susceptibles de regulación ex ante contenido en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En este orden de ideas, no es que el análisis realizado por la CRC resulte contradictorio, como lo afirma **TELEFÓNICA**, sino que obedece a un estudio integral de los criterios de competencia actual y competencia potencial, conforme lo exige la regulación, y de la realidad del comportamiento del mercado a partir del estudio conjunto de todos sus elementos.

Por otra parte, en relación con la preocupación planteada por **TELEFÓNICA** sobre el posible riesgo de que los comportamientos anticompetitivos se generalicen y sean difíciles de detectar de manera ex post, en ausencia de regulación ex ante, es de señalar que, de una parte, los estudios y análisis realizados por la Comisión no permiten llegar a esa conclusión, y, de otra, la Comisión no puede anticipar un riesgo basado únicamente en una afirmación, sin que se ofrezcan por parte del operador elementos de juicio que permitan comprender cuál es el riesgo en concreto que, bajo su perspectiva y a partir de una evidencia mínima de carácter técnico o económico, puede llegar a materializarse bajo las condiciones actuales de competencia analizadas, y cómo podría llegar a materializarse.

En cualquier caso, es importante destacar que la eliminación del mercado “Voz Saliente Móvil” del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante, no exime a ningún PRSTM de cumplir con la regulación vigente expedida por la Comisión, por ejemplo, las disposiciones establecidas en el Régimen de Protección de los derechos de los Usuarios de Comunicaciones; el Régimen de Acceso, Uso e Interconexión; o el Régimen de Calidad de los servicios, que son de obligatorio cumplimiento para todos los agentes regulados, ni le exime de cumplir con las disposiciones en materia de competencia que delimitan el ejercicio de esta actividad económica y que se encuentran bajo supervisión de la SIC.

Por otra parte, respecto al comentario de **WOM**, es preciso aclarar que los fundamentos fácticos y jurídicos que sustentan la definición del mercado “Servicios Móviles” como un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, de ninguna manera desaparecen al eliminar el mercado “Voz Saliente Móvil” del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante. Cabe recordar que se trata de dos mercados independientes, y que dicha definición, que proviene de la Resolución CRC 5108 de 2017 - y, por tanto, goza de presunción de legalidad y produce plenos efectos jurídicos-, fue verificada recientemente por la CRC, en el marco de la primera fase de este proyecto⁴⁴.

En la revisión de dicho mercado se explicó que 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.

A su vez, los análisis realizados, 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

⁴⁴Al respecto, puede consultarse el Documento de “Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles” disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Revision-MR-Servicios-Moviles-210923.pdf>

ha aumentado, la calidad no avanza de manera significativa; adicional a ello, dada la tendencia de evolución de la concentración de ese 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, ni que la aplicación del derecho de la competencia resulte suficiente para corregir las fallas existentes en dicho mercado mediante regulación ex post.

Aunado a lo anterior, es de mencionar que los fundamentos de hecho y de derecho que sustentaron la declaratoria de dominancia de COMCEL en el mercado “Servicios Móviles” realizada mediante las Resoluciones CRC 6146 y 6380 de 2021 se mantienen en su integridad.

Por otra parte, no se comparte la afirmación realizada por **WOM**, en relación con el supuesto impacto que podría tener esta decisión en el análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados a desarrollar en la presente vigencia, en la medida en que la información recaudada a la fecha, así como la que se seguirá compilando, a partir de los reportes de información y los requerimientos de información que se lleven a cabo, permitirán llevar a cabo los estudios que se propone realizar la Comisión, sin que la eliminación el mercado “Voz Saliente Móvil” del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante suponga un obstáculo para el efecto.

5. SOBRE LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MEDIDAS REGULATORIAS

ETB

Propone que se realicen ajustes a la regulación ya existente, se refiere en específico a las medidas impuestas en la Resolución 7007 de 2022 para los OMV, argumentando que en lugar de ser una medida que equilibre la parte débil de la relación, empodera al OMR para imponer sus condiciones.

A lo que se adiciona que, la composición de oferta, el IPROM y demás situaciones analizadas en el documento soporte ya no están vigentes, ya que las mencionadas tarifas empezaron a regir el 1º de enero de 2024, con precios actualizados a pesos constantes en donde, pueda que se vea una aparente “reducción” de la tarifa de voz (ya en declive) pero un aumento de más del 200% en el valor del MB, el cual como se concluye en el documento va en aumento, lo que afecta la posibilidad de replicabilidad de oferta de los OMV, su estabilidad, su modelo de negocio, limitando así la dinámica competitiva en los mercados de voz saliente móvil e internet móvil en Colombia.

TELEFÓNICA

Plantea que la inclusión de medidas asimétricas y la regulación ex ante son necesarias para contrarrestar el poder de mercado del operador dominante y garantizar condiciones de competencia equitativas en estos mercados.

Indica **TELEFÓNICA** que anticipaba que la CRC, al revisar recientemente el mercado de servicios móviles empaquetados, adoptaría medidas asimétricas dirigidas al operador dominante para mitigar los efectos adversos surgidos de esta dinámica de mercado. Sin embargo, la adopción de la Resolución CRC 7285 de 2024 y los hallazgos de la mencionada revisión del mercado indican que los problemas de competencia en los mercados minoristas móviles probablemente persistirán en el mediano plazo, y en el caso del mercado de voz saliente móvil, hasta el final de su ciclo de vida, sin una resolución efectiva de estas cuestiones competitivas.

A continuación, se resumen las propuestas de medidas regulatorias realizadas por **TELEFÓNICA**:

(i) Implementación de un esquema asimétrico en la regulación del RAN y acceso a la infraestructura pasiva

Plantea que los cambios normativos introducidos a través de la Resolución CRC 7285 de 2024, no solucionan el problema de ausencia de competencia efectiva en el mercado móvil derivado de los altos índices de concentración y de las condiciones estructurales que refuerzan la posición dominante de CLARO, particularmente, en lo que refiere a las economías de alcance y escala en el despliegue de redes. En particular señala que el alcance de la modificación normativa referente al Roaming Automático Nacional - RAN únicamente proporciona una "solución" si acaso temporal y limitada a la problemática evaluada.

Lo anterior, señalando que la norma no incluye un régimen asimétrico en el acceso al servicio del RAN y no logra solucionar el problema identificado ya que no toma en consideración la situación de dominancia de CLARO y sus mayores economías de escala y alcance, estableciendo únicamente la aplicación de tarifas diferenciadas respecto a sus competidores por los próximos dos (2) años.

Para TELEFÓNICA las tarifas del RAN deberían adoptar un esquema diferenciado entre CLARO y el resto de sus competidores, señalando que la CRC debería aplicar una tarifa diferenciada al operador dominante - orientada a costos- en aquellas zonas geográficas en donde sea el único operador con cobertura mientras dicho agente económico mantenga su posición de dominante en el mercado de servicios móviles.

Por otro lado, **TELEFÓNICA** plantea que, de forma complementaria, es importante que la CRC habilite el acceso regulado asimétrico a la infraestructura pasiva de CLARO, especialmente las torres (sitios radio), dada la ventaja en cobertura y extensión de la red del operador dominante. Agrega que dicho acceso deberá proporcionarse observando el principio de Equivalencia de los Insumos y con unas tarifas orientadas a costos para aquellas zonas geográficas en las que CLARO sea el principal titular de infraestructura pasiva; mientras que, para aquellas zonas competitivas, la CRC puede orientar dichas tarifas a precios de mercado.

La situación descrita toma mayor relevancia según las recomendaciones de la SIC en el marco de la reciente subasta de 5G. Ello, debido a que se requiere que las condiciones descritas sean definidas especialmente para 5G -zonas geográficas donde el operador con PSM actúe de forma monopolística conforme el despliegue que realice en tecnología 5G luego de la subasta-, y de igual manera defina reglas y procedimientos de acceso real y efectivo a la instalación esencial de RAN en 5G para el operador dominante.

(ii) Eliminación del período de transición para la aplicación del esquema de terminación de llamadas Bill & Keep

TELEFÓNICA reitera que ha venido solicitando a la CRC, el cambio hacia un esquema Bill & Keep para los cargos de acceso móvil, de forma tal que el desbalance de tráfico favorable a CLARO por el efecto club quede, cuando menos, compensado. Plantea que el esquema Bill and Keep cobra sentido a medida que las redes evolucionan hacia el "all IP", por lo que el intercambio de la voz (interconexión) entre operadores es mediante interconexión IP y los precios unitarios de terminación van resultando cada vez más marginales.

Considera que no resulta necesaria la incorporación de un extenso período para la implementación del nuevo esquema, en tanto su implementación requiere únicamente, a nivel técnico, ciertas adaptaciones a los procesos de facturación que llevan a cabo los operadores móviles, principalmente dejar de facturarse recíprocamente.

(iii) Establecimiento de una obligación asimétrica de separación contable y contabilidad de costos

Plantea que la obligación de separación contable y contabilidad de costos es una obligación que representa una carga regulatoria excesiva para aquellos operadores que no cuentan con posición de dominio en el mercado. Por lo tanto, indica que es relevante que esa obligación sea impuesta sobre un operador dominante exclusivamente, para verificar que no incurra en prácticas de subsidios cruzados, estrechamiento de márgenes u otras con similares efectos, a partir de un desglose intermedio a servicios mayoristas y finalmente a servicios minoristas tanto de los ingresos como de los costos.

Argumenta que la separación contable y contabilidad de costos es una carga regulatoria, que, por su propia funcionalidad, es impuesta por los reguladores a nivel internacional a los agentes económicos que ostentan posición de dominio en los mercados de telecomunicaciones. Por ejemplo, la Comisión Europea solicita que esta obligación se les imponga a los operadores que cuenten con poder significativo de mercado en alguno de los mercados relevantes para poder establecer unos precios mayoristas adecuados.

(iv) Implementación de mecanismos de supervisión del cumplimiento efectivo de las obligaciones asimétricas

TELEFÓNICA plantea que la imposición de cualquier medida asimétrica a CLARO en su condición de operador dominante debe ir aparejada de un posterior control de su efectivo cumplimiento a través de la incorporación de indicadores que evalúen el cumplimiento regulatorio del dominante. La adopción de estos indicadores de cumplimiento cumplirá la tarea de complementar la labor de fiscalización o enforcement regulatorio por parte de la CRC, y también le permitirá evaluar el impacto en términos de competencia de las medidas asimétricas para la reducción de la concentración del mercado.

Y proponen una forma en que el regulador podría implementar un modelo de supervisión del cumplimiento regulatorio bajo un régimen asimétrico a efectos de constatar la efectividad de las medidas impuestas y actuar en cuanto detecta una desviación sobre el plan esperado.

(v) Prohibición de prácticas comerciales de retención y recuperación de clientes con motivo del proceso de portabilidad móvil

TELEFÓNICA indica que lamenta que, en su momento, la CRC haya planteado incorporar una prohibición para la realización de prácticas de retención por parte del operador dominante que finalmente fue descartada de la Resolución CRC 7285 de 2024 sin mayor fundamento. Y reitera su posición respecto a que dicho proyecto no debió contemplar prohibiciones similares para los OMR sin posición de dominio pues la CRC no logró acreditar a través de un análisis detallado que los OMR hayan dificultado la captación de clientes de los OMVs.

Al respecto advierte que desde enero de 2020 hasta marzo de 2023, no hay ningún otro OMR que haya sido ganador neto de líneas móviles en tantos meses como CLARO en el periodo analizado. Además, producto de dicha situación, durante el mismo período, los OMVs han tenido mayoritariamente una portabilidad neta negativa.

Según TELEFÓNICA, la información expuesta permite inferir que el operador dominante CLARO tiene la capacidad de realizar ofertas o descuentos selectivos a clientes como parte de su estrategia de retención, para lo cual se vale de información privilegiada de la que dispone como operador dominante, generando así una discriminación selectiva de precios que afecta las condiciones de competencia. Esta situación, según indica, no solo afecta la capacidad de los competidores de replicar estas promociones sino también el poder de negociación y elección de los usuarios.

Considera que la CRC debería reconsiderar la posibilidad de establecer medidas regulatorias para contrarrestar los efectos de las prácticas comerciales adelantadas por el operador dominante en el marco de los procesos de portabilidad, así como para eliminar los costos asociados al cambio de operador y fomentar la competencia en condiciones de igualdad. Por ello, reiteran la necesidad de que el regulador adopte las siguientes medidas asimétricas:

(i) Prohibir solo a CLARO la realización de prácticas de retención de abonados durante el proceso de portabilidad.

(ii) Luego de concluido el proceso de portación, debe establecerse un período mínimo de seis (6) meses dentro del cual CLARO no podrá realizar acciones de recuperación o win back de sus abonados.

(iii) En el marco de este período de seis (6) meses previamente citado, debe prohibirse que CLARO realice prácticas de discriminación positiva en términos precios.

(iv) Luego de transcurrido el plazo de seis (6) meses previamente citado, CLARO deberá reportar trimestralmente información referida al desarrollo de sus prácticas de retención y/o recuperación de clientes móviles, en particular, las características de las ofertas y planes tarifarios, así como el detalle de las promociones y programas de fidelización, retención y recuperación de usuarios.

(vi) Garantizar la replicabilidad técnica y económica de las ofertas de servicios móviles y de las ofertas convergentes fijo- móvil

TELEFÓNICA plantea que considerando la falta de competencia efectiva en todos los mercados minoristas de servicios móviles en Colombia y la eventual falta de replicabilidad económica de las ofertas empaquetadas del operador dominante, la CRC debe contar con mecanismos suficientes para garantizar la replicabilidad económica de las ofertas minoristas del operador con PSM de forma anterior a su lanzamiento (a través de pruebas ex ante) y de forma posterior (a través de pruebas ex post).

Para tal efecto, propone la implementación de pruebas de replicabilidad económica de sus ofertas minoristas, de acuerdo con el siguiente detalle:

a) La implementación de una prueba de replicabilidad económica ex ante.

Plantea que la prueba de replicabilidad económica a ser implementada por la CRC debería poner especial énfasis en las ofertas empaquetadas de servicios móviles que incluyen el disfrute de descuentos especiales, beneficios a través de plataformas, aplicaciones OTT y contenidos a través del servicio de internet móvil. Asimismo, la prueba de replicabilidad ex ante también debe incorporar necesariamente las ofertas convergentes fijo-móvil de CLARO. De esta manera, CLARO se vería impedido de diseñar una oferta comercial empaquetada que no supere el test de replicabilidad antes de su lanzamiento al mercado y con ello evitar eventuales afectaciones a los mercados de servicios móviles y fijos.

b) La implementación de una prueba de replicabilidad económica ex post

Indica que de manera complementaria a la prueba ex ante, es importante que la CRC analice la replicabilidad económica de todas las ofertas comerciales de servicios móviles y empaquetamientos convergentes fijo-móvil de CLARO de manera ex post con una periodicidad continua, por ejemplo, de forma trimestral. Agrega que para la elaboración de dicho análisis la CRC deberá analizar la información proporcionada por CLARO respecto de sus ingresos,

costos, uso real de los servicios, entre otros, además de complementarla con la información de contabilidad de costos.

(vii) Establecimiento de medidas asimétricas en el diseño de subastas de espectro

TELEFÓNICA señala que es fundamental que para las próximas subastas se establezcan mecanismos que consideren la mayor facilidad que tiene CLARO para diluir los costos del espectro entre su mayor base de clientes y sus mayores economías de escala. Agrega que mientras que para el dominante, los costos del espectro en relación con su tamaño total de costos e ingresos no supondrán un gran impacto en su cuenta de resultados; de otro lado, para los operadores móviles no dominantes, tendrá un impacto muy significativo en relación con su volumen, lo que hará que sea el componente de costos más relevante y penalizará su cuenta de resultados, impactando de forma negativa en su capacidad de competir.

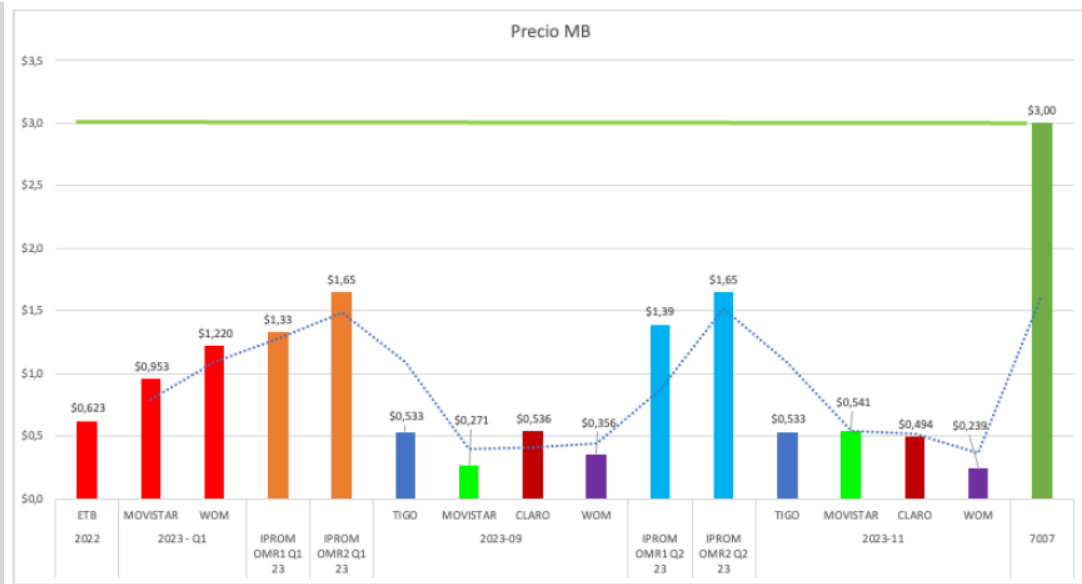
Concluye que en definitiva, los costos del espectro impactan de manera muy importante en las condiciones de competencia en el mercado, pues permiten que el dominante afiance su posición en el mercado al tener mayor facilidad para diluir estos costos debido a su mayor volumen y estructura general de costos, a diferencia de sus competidores que se encuentran en una situación de desventaja competitiva.

Indica que si bien la CRC no es el órgano competente en materia de gestión del espectro radioeléctrico, consideramos que, en el marco de sus facultades, puede recomendar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia- MinTIC la aplicación de políticas de defensa de la competencia en los procesos de subasta de espectro a efectos de garantizar la igualdad de condiciones entre los participantes.

SUMA MÓVIL

Propone a la CRC restablecer la metodología de remuneración de redes de los OMR con base en el ingreso promedio y en los porcentajes de descuento. Argumenta que la medida que entró a regir con la Resolución CRC 7007 de 2022 ha agudizado la crisis de competencia que sufre el sector por el golpe que están recibiendo los OMV, argumentando que la tarifa tope establecida está muy por encima del costo de red de los OMR y de los valores con los que se retribuía a través del anterior IPROM, y por ende podría obligar a los OMV a remunerar la red de los OMR con tarifas no razonables en situaciones de falta de acuerdo, situación que, según señala, pone en desventaja a los OMV. Para SUMA, los OMR podrían estar desincentivados a alcanzar acuerdos razonables, y los OMV podrían quedar inmediatamente penalizados.

Como una forma de ejemplificar el impacto de esta medida, remiten la siguiente gráfica que indica cómo están los precios del MB a usuario final, y para SUMA permite evidenciar que estos están alejados del precio mayorista OMR – OMV que establece la Resolución 7007 de 2022, lo cual, según plantea los llevará a la desaparición, debido a que no tendrían cómo competir en el mercado:



Señala que la distancia que hay del precio techo del MB definido en la Resolución 7007 está entre 6 y 10 veces el precio del MB ofrecido al usuario final del OMR en comparación con el de las ofertas de los OMR al OMV. Y adicionalmente indica que hay ofertas empaquetadas difícilmente alcanzables por los OMV para competir.

Respuesta CRC/

En cuanto a las medidas regulatorias propuestas por los agentes interesados como parte de las observaciones remitidas a la CRC frente a la propuesta regulatoria publicada, es importante señalar que dichas propuestas exceden el alcance del presente proyecto, dado que su objetivo se enmarca en verificar la definición de los mercados relevantes "Voz saliente móvil" e "Internet móvil" y analizar las condiciones de competencia en cada uno de ellos, con el fin de validar si continua siendo susceptible de regulación ex ante para el primer caso y si debe incorporarse o no en el listado de sujetos a regulación ex ante para el segundo.

Así las cosas, las propuestas planteadas por **ETB, TELEFÓNICA** y **SUMA MÓVIL** que se resumen en esta sección serán trasladadas al proyecto "Medidas regulatorias aplicables a servicios móviles fase 2"⁴⁵, el cual se encuentra en etapa de revisión de comentarios recibidos frente al documento de alternativas regulatorias que fue publicado el 26 de marzo de 2024, para que en el marco de ese proyecto se estudie y evalúe su viabilidad, teniendo en cuenta si cumplen con los siguientes factores: las medidas propuestas permiten contribuir a solucionar el problema identificado en ese proyecto regulatorio; están relacionadas con sus causas y consecuencias; resultan viables en términos jurídicos, técnicos y económicos; y además útiles,

⁴⁵ Los documentos de este proyecto pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17-1>

pertinentes, conducentes y razonables para promover la competencia, y garantizar el bienestar de los usuarios, entre otros elementos.

No obstante lo anterior, es pertinente aclarar que algunas de las medidas propuestas, como las remitidas por **TELEFÓNICA** de establecer medidas asimétricas en el diseño de las subastas para otorgar permisos de uso del espectro radioeléctrico, excede las funciones legales de esta Comisión enmarcadas en la promoción de la competencia en los mercados, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de redes y servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios. En ese sentido, la CRC no tiene competencias sobre la asignación, gestión, planeación o administración del espectro radioeléctrico, ni de la formulación de los planes y políticas relacionados con el espectro, las cuales se encuentran en cabeza de Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones⁴⁶ y de la Agencia Nacional del Espectro⁴⁷.

⁴⁶ Literal c) del numeral 19 del artículo 18, y artículo 6 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019.

⁴⁷ De conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 7 del artículo 26 de la Ley 1341 de 2009, la ANE es la autoridad encargada de asesorar al MinTIC en el diseño y formulación de políticas, planes y programas relacionados con el espectro radioeléctrico, y de estudiar y proponer los parámetros de valoración por el derecho al uso del espectro radioeléctrico y la estructura de contraprestaciones.