

Bogotá D.C., 31 de enero 2024

## **NICOLÁS SILVA CORTÉS**

Director Ejecutivo

### **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

Calle 59 A bis No. 5- 53

Edificio Link Siete Sesenta Piso 9

Ciudad

**Asunto:** Comentarios propuesta regulatoria “Revisión de los mercados relevantes ‘voz saliente móvil’ e ‘internet móvil’”

Respetado Doctor Silva,

Dentro del término previsto para ello, Colombia Móvil S.A. ESP, UNE EPM Telecomunicaciones S.A. y EDATEL S.A., en adelante Tigo, presentan los comentarios al documento publicado en los siguientes términos:

## **1. COMENTARIOS GENERALES**

### *1.1. Las medidas para disminuir la concentración del mercado no han dado resultados*

Como bien lo mencionan en los antecedentes del documento soporte la identificación del mercado de “Voz Saliente Móvil” se realizó en EL AÑO 2009, allí se identificó por primera vez la existencia de un operador – COMCEL hoy CLARO– con poder significativo en dicho mercado, cuya participación en términos de tráfico, ingresos y suscriptores era de 70%, 60% y 66% respectivamente, adicionalmente a esta participación COMCEL tuvo la oportunidad de contar con la tarifa off-net más elevada incentivando a que los usuarios se quedaran en su red dado que la mayor parte de sus llamadas terminarían en la misma red, evitando una competencia por fuera

de ella al “generar un efecto club” como lo determinó en su momento la regulación. Al respecto, la CRC incluye este mercado en la lista de mercado susceptibles a regulación ex ante e impone medidas para dichas tarifas. A partir de esta fecha, se inició un proceso de actualización e imposición de medidas para la corrección de esta falla en el mercado de voz móvil. Siete años después y mediante la resolución 5050 de 2016 se concluyó que **“seguían presentándose problemas de competencia en el mercado y, además, que a partir de la evolución de los indicadores antes mencionados no era previsible que en el corto y mediano plazo aumentara la competencia en el mercado.”**

En el año 2013 se llevó a cabo la subasta 4G, que permitió la llegada de una nueva tecnología que potencializaba el mercado móvil permitiendo la prestación de los servicios de acceso a internet de alta velocidad. Esta situación hizo que los servicios de voz se hicieran más eficientes, pero al mismo tiempo, hizo que la falla del mercado de Voz Saliente permeara el mercado naciente de voz + internet móvil, el cual fue denominado “mercado de servicios móviles” en el año 2018. Ante esta permeabilización la CRC determinó la inclusión del mercado de servicios móviles, dentro del listado de mercados relevantes, como un mercado minorista de alcance nacional y se incluyó este mercado en la lista de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante, donde posteriormente, con entrada en vigencia de la Res. 5110 de 2017 se dio inicio a una actuación administrativa de carácter particular para: primero, constatar la posición de dominio de COMCEL y segundo, en caso de persistir dicha posición, analizar la adopción de medidas como la reducción del RAN voz y datos, la aplicación de la prueba de replicabilidad económica y/o una eventual prohibición de discriminación tarifaria por zona geográfica y/o tipo de usuario.

Los indicadores son contundentes, hoy en día nos encontramos con un mercado de voz saliente móvil, un mercado de internet móvil y un mercado de servicios móviles que presentan problemas de competencia cuando se revisa 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, 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”<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil” – Documento soporte

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.

Bajo este panorama desde TIGO concluimos que, en los tres mercados relevantes de servicios móviles, las medidas impuestas por la CRC no han sido efectivas para mitigar los problemas de competencia, además, la falta de efectividad ha hecho que esta falla atravesase otros mercados indiferentemente su tecnología, y finalmente, que se han generado incentivos para que el operador dominante continúe realizando prácticas anticompetitivas.

Como resultado de este proceso, solo hasta la semana pasada, y después de 15 años de proceso en los cuales la concentración del mercado en lugar de disminuir ha aumentado.

En 2024 se expidió la Resolución CRC 7285 mediante la cual se expide un nuevo paquete de medidas para dinamizar la competencia en el mercados de servicios móviles; más que medidas particulares, el nuevo paquete se enfoca más en medidas generales para corregir la falla de mercado. Sin embargo, desde la perspectiva de TIGO, nuevamente, consideramos que las medidas tomadas son completamente insuficientes, para controlar la situación en el mercado, y advertimos que tal y como ya ha pasado con las medidas anteriores, no va a haber mejoría en los indicadores de concentración en el corto plazo.

Más preocupante aún, es que la CRC, acogiendo consideraciones de la SIC, haya dejado por fuera la restricción a la contactabilidad después de portado para el operador dominante, tal vez, la única medida considerada por la CRC que podría generar un alivio para el mercado en el corto plazo. Además, no se establece un mecanismo de revisión del mercado y establecimiento de revisión periódica de indicadores de concentración, para asegurar que si las medidas impuestas en caso de no lograr el objetivo, se impongan nuevas medidas en un proceso iterativo, que al final logre el objetivo.

Siendo así las cosas, continuaremos en un mercado concentrado, con operadores seguidores que buscan mantenerse con márgenes de rentabilidad negativos, y un operador dominante que controlará la mayor parte de los servicios móviles, prolongando los efectos nocivos ampliamente discutidos, de disminución de indicadores de calidad a los usuarios finales y cobertura limitada.

No siendo suficiente este panorama de poca intervención, ahora aparece el presente proyecto de resolución que busca disminuir la jurisdicción del regulador de intervenir mediante regulación

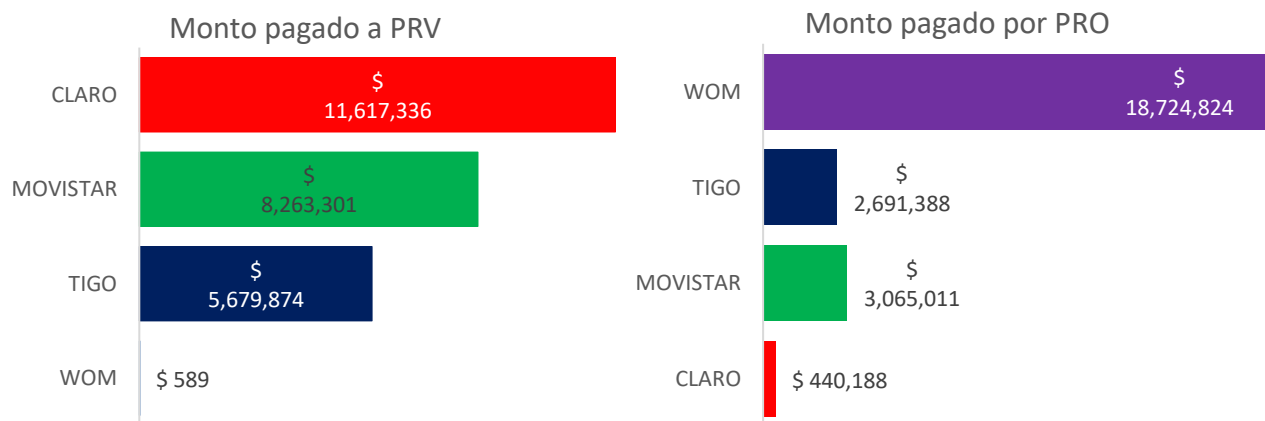
*ex ante* en el mercado de servicios móviles, bajo un panorama de baja competitividad como el existente, y aún más cuando no se han visto los resultados de las medidas dispuestas en la Resolución 7285 de 2024 para el mercado de servicios móviles.

### 1.2. Comportamiento de los cargos de acceso

Bajo la última resolución (CRC 7007 de 2022) por la cual se modificaron las condiciones de remuneración de los servicios móviles, se definió una propuesta regulatoria para establecer un esquema que presenta una senda decreciente y finaliza en un esquema “Bill & Keep” desde el 1ro de mayo de 2025, además se discriminaron estos cargos de acceso entre operadores entrantes, establecidos y OMVs. Por otro lado, se fijaron topes para la remuneración por el acceso de RAN para unos municipios priorizados, pero con condiciones de remuneración especiales para operadores entrantes, entre otras.

Al respecto y analizando los ingresos de los dos últimos años (2022 y 2023) que han tenido los operadores por RAN observamos que COMCEL es el operador que ha recibido mayores ingresos por prestar su red y que es el que ha pagado menos por usar la red de los demás, dejándole una utilidad neta de 11 mil millones de pesos, solo en tráfico de voz y SMS.

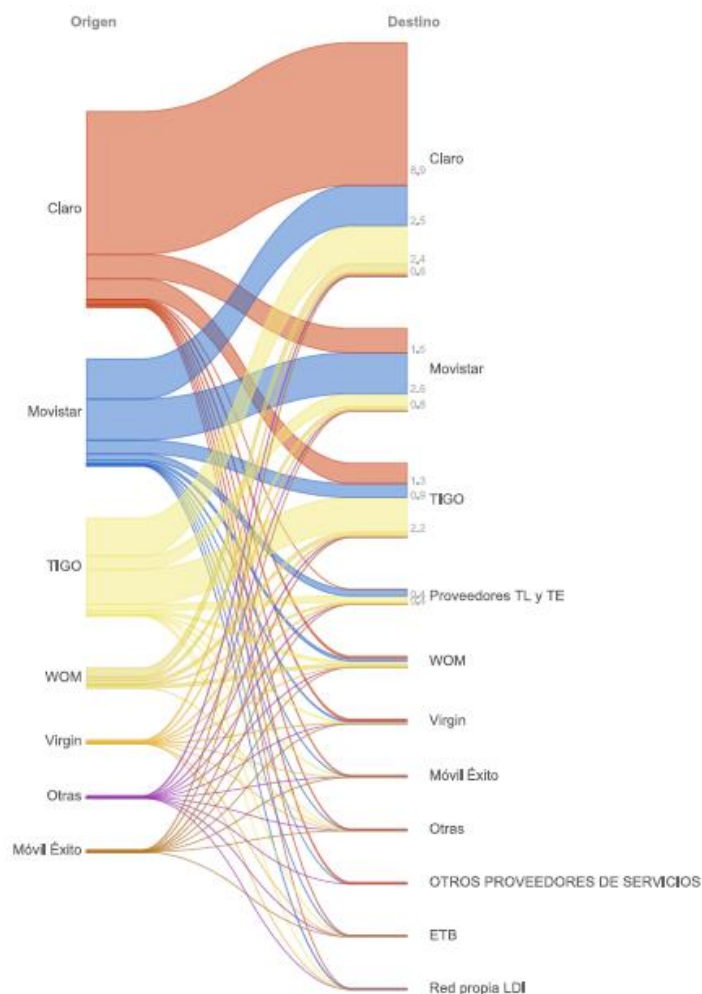
Gráfica 1. Ingresos por servicios RAN (2022 - 2023)



Fuente: Postdata. <https://www.postdata.gov.co/dashboard/roaming-autom%C3%A1tico-nacional>

Ahora bien en cuanto a cargos de acceso, tendríamos el mismo caso, al observar que el flujo del tráfico de telefonía móvil entre las redes el mayor tráfico en voz y en minutos (2T-2023) fue hacia la red móvil de COMCEL, con cerca de 14.400 millones de minutos, de los cuales 8.900 millones de minutos fueron cursados dentro de la misma red, es decir, el 62% del total del tráfico. Lo cual quiere decir que la probabilidad que tiene COMCEL de asumir altos costos por terminación de llamadas en redes de otros operadores es baja, contrario a los operadores seguidores quienes deben pagarle a COMCEL por la terminación de sus llamadas dado que la mayoría de las líneas de telefonía las tiene este operador, tal como lo podemos observar en la siguiente gráfica.

*Gráfica 2. Flujo del tráfico de telefonía móvil entre las redes (miles de millones de minutos, 2T -2023)*



**Fuente:** Boletín Trimestral del Sector TIC – 2T -2023

Ante este comportamiento, y con las actuales medidas establecidas en dicha resolución (Res. 7007), desde TIGO observamos que COMCEL tiene aún un margen de ganancia importante para continuar incrementando sus ingresos, tráfico y participación en el mercado de voz saliente. Además vemos con preocupación que este operador aún tiene la ventaja y el rango de oportunidad para elaborar estrategias de fidelización mediante planes de voz a \$0 sin asumir ningún costo dada su alta participación en la distribución de líneas de telefonía móvil, adquiriendo la posibilidad de conformar programas con un sentido de comunidad, los cuales según la literatura tienen un impacto mayor que incluso los programas que tienen incentivos financieros, pues estos programas generan conexiones más fuertes y los usuarios están significativamente menos dispuesto a cambiar al competidor<sup>2</sup>. Bajo esta modalidad, se podría crear incentivos para que no solo grupos familiares extensos hagan parte de un “red propia” sino que además estas mismas redes generen expansión a otros grupos de interés a nivel corporativo y busquen mediante esta formación de vínculos la adquisición de otros servicios que podría llegar a permear el mercado fijo mediante la venta de servicios en la modalidad de empaquetamiento.

### *1.3. Hábitos y usos en servicios de comunicaciones móviles*

La CRC en el análisis del mercado móvil menciona la encuesta de hábitos y usos cuyo objetivo fue entender los usos, hábitos, preferencias y experiencia de los usuarios sobre los servicios de comunicaciones en tres grupos poblacionales. Pues bien, los resultados arrojados por dichas encuestas, si bien pueden tener similitudes en términos de tendencia al interior de los grupos, no son exactamente iguales para ellos, por lo que, se considera que el debilitamiento del mercado de “Voz Saliente Móvil”, del que habla la CRC, no opera de forma equivalente en dichos grupos poblacionales, a modo de ejemplo, en los municipios del Grupo 3, conformado por 460 municipios, listados en el Anexo 4.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en los que tiene aplicación la tarifa regulada de RAN, el 26% de los usuarios utiliza dispositivos que no permiten acceso a internet por lo que su comunicación continua siendo mediante voz. Adicionalmente, de los entrevistados de este grupo que afirmaron tener un teléfono móvil tan solo el 64% lo utiliza

---

<sup>2</sup> Rosenbaum, M.S., Ostrom, A.L. and Kuntze, R. (2005), "Loyalty programs and a sense of community", *Journal of Services Marketing*, Vol. 19 No. 4, pp. 222-233. <https://doi.org/10.1108/08876040510605253>

para conectarse a internet, por lo que el debilitamiento que se experimentaría en el mercado de “Voz Saliente Móvil” posiblemente no ocurra de manera coetánea con los municipios de los Grupos 1 y 2.

Por otro lado, en este mismo acápite se indica que actualmente los atributos principales para que un usuario tome la decisión de compra de los servicios de voz e internet móvil son la tarifa y la calidad, por lo que también se debe tener en cuenta la idoneidad del servicio dentro de estos factores, entendida esta como la “Aptitud del producto para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado.”. En virtud de este principio, los usuarios quieren estar siempre conectados y de no tener datos, el dominante es quien puede satisfacer esta necesidad del servicio de voz en gran parte del territorio nacional, lo que podría llevar a concluir que COMCEL aún conserva la capacidad para influir en las decisiones de consumo de los usuarios de servicios móviles a través de la cobertura que tiene para el servicio de voz móvil.

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 p.p. 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 entregan estas OTT (WhatsApp, Facebook y/o Instagram) bajo el esquema de zero rating, lo cual incentiva su uso. Sin embargo, 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<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>3</sup> <https://www.ibanet.org/article/DAAB099C-A736-4ED7-BB4D-4719A1593A5F>

#### *1.4. Proyecto regulatorio propuesto por la CRC*

Como bien lo definen los “lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes” se deben cumplir tres condiciones de forma simultánea para que un mercado ya definido relevante sea susceptible a regulación ex ante las cuales son: (i) análisis de las condiciones de competencia actuales; (ii) competencia potencial; y (iii) efectividad de la aplicación del derecho de la competencia para corregir posibles fallas de mercado. Al respecto, en el informe elaborado por la CRC concluye frente a la primera condición que efectivamente el mercado de voz saliente móvil presenta de manera consistente ausencia de competencia actual, los cuales se manifiestan 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 en los dos mercados y la tendencia decreciente en la cantidad de accesos en el mercado.

En cuanto al segundo criterio, la CRC concluye que el mercado “Voz Saliente Móvil” se encuentra en la sub-fase de decaimiento del ciclo de vida del mercado, y que los problemas de competencia identificados en el análisis de las condiciones de competencia actuales tienden a desaparecer o perder relevancia para los proveedores y usuarios en razón al marchitamiento del mercado, y por este motivo, no cumple la segunda condición. Al no cumplirse esta última, afirman que no resulta pertinente mantener este mercado dentro del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

En cuanto a este análisis, sugerimos 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. En otras palabras, solicitamos que se realice un análisis que determine que efectivamente estamos en esta fase y que en el mediano y largo plazo continuaremos 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, 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, puesto que los remedios que ofrece la legislación de naturaleza sancionatoria no son inmediatos ni ofrecen un mecanismo idóneo de reparación a los agentes económicos que concurren al mercado junto con el dominante y que se ven afectados por su comportamiento en los eventos de abuso de dicha posición, no parece adecuado eliminar el mercado de Voz Saliente Móvil como un mercado susceptible de regulación ex ante.

Adicionalmente, desde TIGO advertimos 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, pues como señalamos anteriormente, al existir aún regulación que genere cobros de cargos de accesos, COMCEL mantiene una posición estratégica para el desarrollo de programas de fidelización u otros aprovechando la cantidad de líneas activas que mantiene en su red causando fallas en otros mercados.

Es importante mencionar que muy recientemente la Superintendencia de Industria y Comercio, autoridad nacional de competencia, resolvió abrir una investigación y formular pliego de cargos contra COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. (Resolución 46189 de 2023 del 4 de agosto de 2023), para determinar si dicho operador incurrió en prácticas comerciales restrictivas de la libre competencia, particularmente por la infracción del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, y por la materialización de actos de competencia desleal administrativa. Si bien la apertura de esta investigación no refiere expresamente un posible abuso de posición de dominio en el mercado de “Voz Saliente Móvil” o “Internet Móvil”, sino a conductas restrictivas en el mercado asociado a la prestación de servicios de acceso a internet fijo, nada impide que dicho operador dominante pueda utilizar su poder de mercado en el mercado de Voz Saliente Móvil para afectar mercados relevantes conexos, ligados o secundarios, por lo cual, eliminar la Voz Saliente Móvil como mercado susceptible de regulación ex ante, de forma inmediata, genera riesgos para los competidores en el mercado y para los usuarios del servicio.

Esta apertura de investigación de la autoridad de competencia y antecedentes sancionatorios previos por infracciones de este operador al régimen de protección de la libre competencia, reflejan una proclividad del agente dominante a incurrir en este tipo de conductas, lo cual podría ocurrir, no sólo por una decisión deliberada del agente dominante, sino por el efecto de sus decisiones competitivas en el mercado, como bien disponen la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992 que reconocen que las infracciones al régimen de competencia pueden ocurrir bien “por objeto” o “por efecto”.

Adicionalmente, frente a la conclusión de 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**”, es posible afirmar que esta no es objetiva, 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. Estos análisis prospectivos no dan 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, hay una ausencia de la carga argumentativa en la que se soporta la conclusión.

Por lo que advertimos que es desacertado que se busque eliminar un instrumento que tiene la CRC, como es el de la regulación ex ante, bajo un panorama de baja competitividad como el existente, y aún más cuando no se han visto los resultados de las medidas dispuestas en la Resolución 7285 de 2024 para el mercado de servicios móviles.

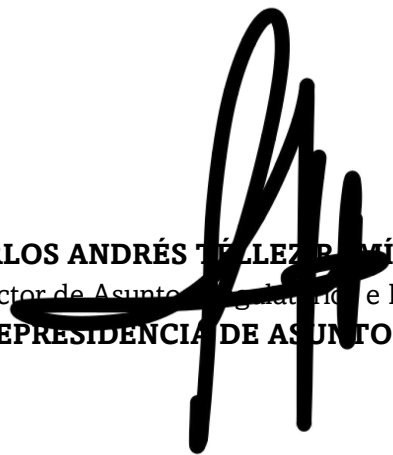
Ante lo anterior proponemos que no sea eliminado el mercado de “Voz Saliente Móvil” del mercado susceptible de medidas ex ante hasta que sucedan tres condiciones:

1. Se evidencie que el mercado cumple con unos límites establecidos, previo estudio realizado por la CRC que indique dichos límites, y que efectivamente está en una sub fase de decaimiento.
2. El mercado se encuentre bajo el esquema “Bill & Keep” y se evalúen de nuevo las tarifas de RAN.

3. Se determine si las medidas tomadas en la Resolución 7285 de 2024 han tenido efecto en la promoción de la competencia y se inicie un monitoreo riguroso de los servicios empaquetados fijo – móvil, bajo la metodología de Análisis de Impacto Normativo ex post.

En los anteriores términos ponemos en consideración de la CRC nuestros comentarios al proyecto regulatorio, a la espera de que los mismos sean analizados, revisados e incorporados en el acto administrativo definitivo, el cual, resultará vital y estructural para finalmente corregir las importantes fallas que viene presentado el mercado de telecomunicaciones colombiano de años atrás y que permitirá que se garantice en el mismo una real y leal competencia entre todos los actores involucrados en el mismo.

Cordialmente,



**CARLOS ANDRÉS TÉLLEZ RAMÍREZ**  
 Director de Asuntos Regulatorios e Interconexión  
**VICEPRESIDENCIA DE ASUNTOS CORPORATIVOS**