



Bogotá D.C., 29 de abril de 2024

Doctora

**LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO**

Directora Ejecutiva

**Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC**

Calle 59 A bis No. 5- 53

Ciudad.

**Asunto:** Comentarios al Documento de Alternativas Regulatorias *“Revisión De Medidas Regulatorias Aplicables A Servicios Móviles - Fase 2”*.

Respetada doctora Duque,

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

En primer lugar, como es bien sabido por la CRC, los reguladores tienen la función, constitucional desarrollada por la ley, tal y como lo señala la Sentencia de la Corte Constitucional C-186 de 2021, de emitir regulación económica con el fin de garantizar los principios sociales y la **corrección de fallas** en los mercados en los que operan. Así mismo, señala que, esta función reviste de mayor importancia cuando el sector en el que intervienen es **esencial para la economía**, y finalmente, la Corte insta a que esta intervención deba ser **oportuna**, en este punto la Ley 1341 de 2009, es precisa en indicar la función de la comisión, de corregir los fallos de mercado que estén distorsionando una economía en competencia, la cual carece el mercado móvil Colombiano.

En el mismo sentido, la Ley 1341 de 2009 en su artículo 19 reza: “La Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de **promover la competencia en los mercados**, promover el pluralismo informativo, **evitar el abuso de posición dominante**, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones ...” [NFT].

También es conocido por la Comisión el mal momento en el que se encuentra el sector de las telecomunicaciones y que se refleja en situaciones como la capitalización recientemente realizada por TIGO para continuar su operación, así como el reciente acogimiento por parte de WOM a la ley de reorganización empresarial, tanto en Chile como en Colombia, las constantes



devoluciones y los cortos periodos de renovación de espectro que están sucediendo en la industria temas que la CRC debería considerados como un campanazo de alerta de lo que puede pasar si no hay una intervención que sea oportuna, y al mismo tiempo, coherente con la realidad y las necesidades del mercado, desde el año 2010, en más de 52 comunicaciones dadas dentro de proyectos regulatorios, manifestaciones individuales y espacios de interacción, TIGO ha insistido en la necesidad de que el regulador tome fuertes medidas que corrijan las distorsiones, que hoy tienen al sector al borde de una ruptura total de la competencia.

Para ilustrar lo anterior, basta revisar la evolución del indicador de Margen Neto de los operadores móviles reales, tal y como lo identifica la CRC, como resultado de los datos financieros obtenidos del modelo de separación contables, solo CLARO obtuvo resultados positivos en 2021 y 2022, mientras que los demás operadores (luego del pago de los gastos financieros y el pago de impuestos) registraron pérdida neta<sup>1</sup>. Lo anterior, refuerza la conclusión de que el operador dominante, se ve impactado en menor medida por la presión competitiva que vive el sector.

Por lo tanto, nuevamente hacemos el llamado a la CRC para que ejerza efectivamente la función más importante que la constitución le da, que es la de promover la competencia en el mercado de telecomunicaciones y corregir la falla de falta de competencia efectiva en el mercado de los servicios de telecomunicaciones, con la finalidad de atender una situación que se encuentra ampliamente documentada en los diferentes estudios que la CRC ha realizado al respecto.

Del mismo modo, cabe tener en cuenta que las metas de conectividad planteadas por el Gobierno Nacional de llegar a un 85% de cobertura de servicios de telecomunicaciones para el país, solo podrán ser cumplidas si se asegura la sostenibilidad de los operadores seguidores en el mercado de telecomunicaciones.

Aplaudimos el esfuerzo de la Comisión a principio de año, en el que se estableció un paquete inicial de medidas, con la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024; sin embargo, consideramos que las medidas decretadas en esa oportunidad no fueron suficientes y resulta prematuro revisar si generarán el impacto esperado para tener efecto en la estructura competitiva de esta industria. Bien es sabido por la CRC que las medidas decretadas en el año 2012, (y que tuvieron varios retrasos en su implementación, por solicitudes constantes del OPSM), dinamizaron la entrada del mercado de datos a Colombia, en tanto permitieron que los seguidores pudieran generar presiones hacia el mercado pospago especialmente, así mismo

---

<sup>1</sup> CRC. Estudio actualizado del mercado de servicios móviles. Diciembre de 2023. Página 97.



que fueron esas medidas las que crearon condiciones para el desarrollo de operadores móviles virtuales y la entrada del cuarto operador móvil de red, tras la reorganización de AVANTEL.

Siendo así, solicitamos que, en esta segunda oportunidad la CRC concentre sus esfuerzos en la expedición de **medidas que permitan equilibrios a corto y mediano plazo en la oferta a favor de los operadores móviles seguidores**, y que a su vez mantengan o mejoren las condiciones actuales de los consumidores, consideramos es la única forma de controlar la tendencia a la alta concentración que vive el mercado de servicios móviles en un solo operador.

La concentración del mercado de servicios móviles no ha cedido durante el último año. Así lo demuestran las cifras del MinTIC en donde la participación en ingresos de internet móvil de Claro continúa en el 59% desde hace un año comparando los resultados del tercer trimestre de 2023 versus el mismo periodo del 2022<sup>2</sup>; una regulación realmente efectiva debería lograr disminuir este indicador en el corto plazo.

De igual forma, a la fecha, el operador dominante en el mercado móvil captura más del 39% del mercado de internet residencial fijo<sup>3</sup>. Por lo tanto, es inminente como ya lo ha estudiado la CRC, y como ha ocurrido en otros mercados concentrados, que la dominancia se expanda del mercado de servicios móviles a los mercados de los servicios fijos, vía configuración de ofertas convergentes por parte del operador declarado como dominante. Por lo tanto, se requieren también de medidas urgentes para mitigar este riesgo, específicamente, para este agente.

Es importante a su vez, que simultáneamente a la regulación que se emita para estos efectos, la CRC establezca indicadores de fácil seguimiento por la autoridad de control -SIC, y fortalezca los mecanismos para el control oportuno de las infracciones de dichas medidas, puesto que, no asegurar el cumplimiento regulatorio, terminará en una regulación ineficaz, y

<sup>2</sup> En la siguiente tabla se muestran las participaciones a nivel de ingresos de internet móvil reportadas por el MinTIC. Fuente Informe Trimestral de las TIC.

	3T-2023	%	3T-2022	%
CLARO	\$ 1.444	59%	\$ 1.306	59%
TIGO	\$ 448	18%	\$ 402	18%
MOVISTAR	\$ 384	16%	\$ 371	17%
WOM	\$ 121	5%	\$ 75	3%
ETB	\$ 13	1%	\$ 8	0%
VIRGIN	\$ 13	1%	\$ 16	1%
MOVILÉXITO	\$ 9	0%	\$ 7	0%
FLASH	\$ 2	0%	\$ 2	0%
OTROS	\$ 0	0%	\$ 1	0%
TOTAL	\$ 2.434		\$ 2.188	

<sup>3</sup> Participación en accesos, tomado de la medición plataforma Tutela medición de marzo 2024



en investigaciones que engrosarán los archivos de las entidades de control, dado el ya sabido litigio estratégico de Claro.

Según lo anterior, a continuación, ponemos a su consideración nuestros comentarios frente a las alternativas planteadas por la CRC que buscan corregir la falta de competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones.

## COMENTARIOS A LAS ALTERNATIVAS REGULATORIAS

**Situación 1:** Venta conjunta de servicios móviles con otros servicios de comunicaciones.

Tal y como lo identifica la CRC, el operador dominante en la prestación de servicios móviles cuenta con una participación de más del 39% del mercado de banda ancha residencial. Por lo tanto, desde TIGO, consideramos acertada la propuesta de implementar una medida que mitigue el riesgo de contagio de la posición de dominio del mercado de servicio móvil a los mercados de los servicios fijos.

Al respecto, desde el año 2013, cuando el internet móvil comenzó su penetración definitiva en Colombia, los operadores en conjunto insistieron que la dominancia de voz móvil, declarada en 2009, se trasladaría al mercado de los datos móviles, condición que se confirmó en 2019. En ese momento, no se tomaron las medidas para evitar ese efecto.

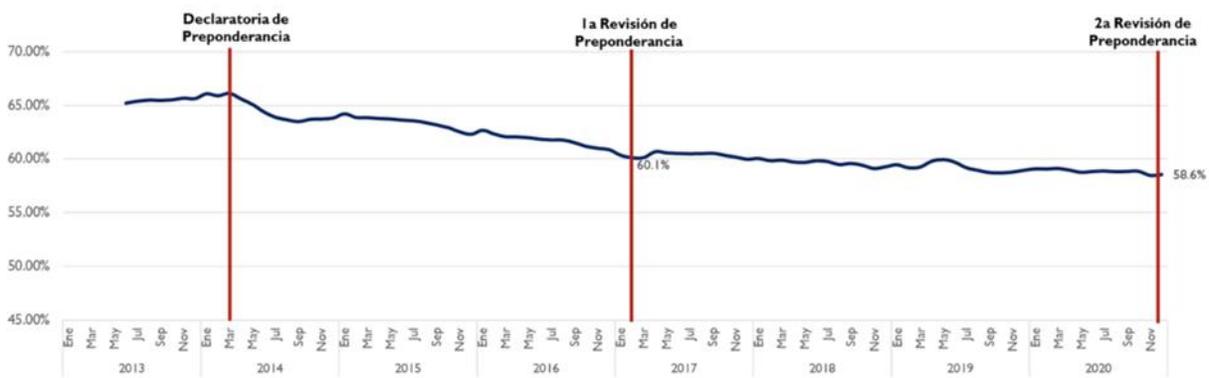
En este sentido, consideramos que la opción que apoyará mejor el objetivo para esta situación es la **Alternativa No. 3**: “Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, en los municipios de alto desempeño definidos por la CRC”, únicamente si esta alternativa se implementa en conjunto con la Alternativa No. 2 que se considera en la Situación No. 2. Es decir, que la Alternativa 3, para ser efectiva, debe complementarse con la restricción a los planes ofrecidos por el operador dominante a nivel nacional, para que estén sujetos al TRE que defina la CRC. Cabe aclarar que se deben incluir dentro de esta restricción de ofertas, no solo las consideradas como estándar, sino **todas las ofertas de retención y fidelización de clientes**, teniendo en cuenta que, por ejemplo, para el caso de TIGO, más del 70% de la base de clientes móviles, no disfrutaban de las ofertas estándar, sino de planes alternativos de retención y fidelización. Por lo tanto, una medida que restrinja la oferta de planes móviles que no incluya este tipo de planes, dejaría a la mayor parte de los usuarios fuera del análisis.

Alternativamente, si no se implementan medidas complementarias según lo visto anteriormente, consideramos que en esta situación se debe implementar la **Alternativa No.2:** “Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, en todo el territorio nacional. Esta medida debería, ser la que se aplique en el caso de que no se expida ninguna otra restricción a la oferta del operador dominante.

Así las cosas, es necesario resaltar que mantener la alternativa 1 del Statu Quo, no debería ser una alternativa ni opción a considerar, dado que no mitigaría el riesgo inminente de contagio de la situación de dominio al mercado fijo.

En todo caso, lo que se puede hay que evitar situaciones como la del caso mejicano, en donde el operador con condición de Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones (AEP-T), tiene tal condición en los servicios fijos y móviles. Del caso México, llama la atención cómo desde que fue declarada la dominancia en 2014 con una participación de mercado del 66.1% por parte de uno de los operadores, el regulador estableció medidas regulatorias asimétricas<sup>4</sup> para controlar dicha condición y unos periodos de revisión de la efectividad de dichas medidas. El haber tomado acción desde el primer momento ha ayudado a reducir la brecha de participación de mercado entre competidores, como se muestra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 1.** Participación de mercado de usuario de telecomunicaciones México (proporción del total)



**Fuente:** The Competitive Intelligence Unit con información del IFT<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> <https://www.ift.org.mx/conocenos/acerca-del-instituto/historia>  
<sup>5</sup> <https://www.theciu.com/publicaciones-2/2022/2/21/preponderancia-en-telecomunicaciones-a-8-aos-de-su-declaratoria>

En este caso, la tendencia en el tiempo evidencia cómo durante los 3 primeros años del establecimiento de medidas asimétricas se logró reducir la concentración de mercado en 6pp. Asimismo, para el 4T de 2020, 6 años posteriores al establecimiento de medidas asimétricas, el AEP-T registró una participación de mercado de 58.6%, lo que representó una reducción de 7.5pp y finalmente, para el 4T de 2023, el AEP-T registró una participación de mercado de 54.7%, aproximadamente 10pp menor que cuando se emitió la Declaratoria de Preponderancia, en marzo de 2014.

Por lo anterior, consideramos que deben establecerse medidas regulatorias adicionales que aporten a reducir la concentración de mercado en un corto plazo, junto con unos periodos de revisión para evaluar la pertinencia de mantener las medidas, modificarlas o incluir nuevas medidas de ser necesario.

### **Situación 1.1:** Replicabilidad económica de ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos

En este punto, consideramos que tal y como lo identifica la CRC en el estudio del proyecto de medidas al mercado móvil, previo a esta propuesta, que las economías de alcance y de escala del operador dominante, le permiten lograr eficiencias en su estructura de costos con las que obtiene un mayor margen de rentabilidad en comparación con los operadores seguidores. Por este motivo, vemos necesaria la intervención del regulador, en la restricción de las ofertas del mercado, para que estas reflejen, no la estructura de costos más eficiente del operador dominante, sino que reflejen la estructura de costos del promedio general de industria.

Siendo así las cosas, consideramos que para lograr márgenes de rentabilidad sostenibles para los operadores seguidores, la mejor opción es la **Alternativa No.2:** “Todos los PRSTM podrán diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, en cuyo caso los planes ofrecidos estarán sujetos a la validación de la CRC de su replicabilidad económica por parte de los PRSTM, de manera ex ante o ex post, con base en un Test de Replicabilidad Económica (TRE) cuya metodología y condiciones serán definidos por la CRC. En caso de que las ofertas no cumplan con el TRE, quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles” deberá(n) modificar las tarifas de los servicios mayoristas o minoristas asociados a dichas ofertas, según aplique, de tal manera que en una nueva aplicación de la prueba se constate su replicabilidad económica. Durante este periodo de revisión, la CRC podrá ordenar a quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles” suspender la comercialización de las respectivas ofertas.”

En línea con lo anterior, la alternativa número 2, apunta a que se pueda establecer algún control sobre el operador dominante y que podría poner en evidencia las economías de escala que le permiten tener unos precios de mercado imposibles de alcanzar para los demás participantes del mercado, es por ello que, de manera respetuosa se sugiere a la CRC extender este test de replicabilidad económica a las ofertas de retención, fidelización y recuperación de clientes que oferta el operador dominante. Esto realmente podría ser una medida efectiva que ayudaría a que la concentración del mercado disminuya tanto en el mercado de servicios móviles como en el de servicios fijos.

En todo caso, es necesario tener en cuenta que, dentro de esta restricción se debe incluir no solo las ofertas consideradas como estándar, sino que además se deben **incluir todas las ofertas de retención, fidelización y recuperación de clientes**, teniendo en cuenta que, por ejemplo, para el caso de TIGO, más del 70% de la base de clientes móviles, no disfrutaban de las ofertas estándar, sino de planes alternativos de retención y fidelización. Por lo tanto, una medida que restrinja la oferta de planes móviles que no incluya este tipo de planes, dejaría a la mayor parte de los usuarios fuera del análisis.

Adicionalmente a la imposición de estas restricciones, se deben establecer las metodologías por medio de las cuales la CRC realizará el monitoreo de las ofertas que despliegue el dominante. Esto dado a que, la velocidad y dinámica del negocio de las comunicaciones, implica que las ofertas cambien constantemente, situación que obligaría a la CRC a analizar importantes volúmenes de información oportunamente, con el objetivo de hacer efectiva la medida en el mercado real.

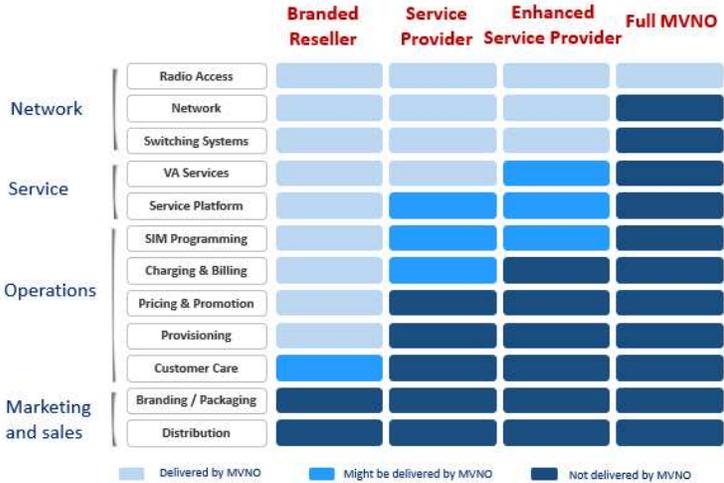
Por otra parte, la alternativa No. 3, planteada por la CRC, en la que: “Todos los PRSTM podrán diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, en cuyo caso los planes ofrecidos deberán cumplir con la condición de que el precio del paquete deberá ser igual o mayor que la suma de los precios de los servicios incluidos cuando estos se ofrecen de manera individual.” No es una medida suficiente, dado a que no tiene en cuenta, la estructura de costos que, por su escala, es más eficiente para el operador dominante, y por lo tanto, permitiría al operador dominante, continuar disfrutando de su escala, y generar mayores márgenes frente a los operadores de menor tamaño. Lo que ocurriría si es implementada esta alternativa, es que el operador dominante, podría generar ofertas comerciales con mejores márgenes. De igual forma, la alternativa 1, del Statu Quo, implicaría un desconocimiento por parte del regulador de una realidad en el mercado, y es la eficiencia en la estructura de costos del operador dominante y su facilidad para contactar nuevos clientes para servicios fijos teniendo en cuenta los clientes

de su base móvil, y por lo tanto, se facilita su posibilidad de lanzar ofertas con mejores márgenes de rentabilidad y con un mejor resultado como consecuencia de una mejor contactabilidad. Sin la intervención efectiva de este hecho, al final no se modificaría la estructura del mercado, y la situación de dominancia seguiría perpetuándose e irrigándose a mercados conexos o secundarios.

**Situación 2:** Replicabilidad económica de ofertas realizadas por Operadores Móviles de Red.

Al respecto, es importante especificar que la estructura o el modelo de costos de los operadores móviles de red es completamente diferente a la estructura de costos de un operador móvil virtual y como consecuencia de ello no son proveedores comparables. Tal y como se muestra en la siguiente gráfica, existen diferentes modelos para la implementación de un operador móvil en el mercado que van desde el *branded reseller* hasta el operador móvil completo tal y como lo reconoce la Resolución CRC 5108 de 2017. Es así como puede verse en la gráfica, que los operadores virtuales, se centran en la comercialización y la distribución de los servicios móviles y, por lo tanto, delegan la responsabilidad de la provisión de red central y red de acceso, en el OMR que los aloja. Es así, como la estructura de costos para un OMV, dependerá en gran medida de su modelo de negocio que despliegue en el mercado.

**Gráfica 1.** Modelos de costos para OMVs.



Ayudados en este hecho, consideramos que no es posible aplicar la alternativa número 2, dentro de la situación presentada. La estructura de costos de un OMR difiere bastante de la estructura de costos del OMV, y, por lo tanto, consideramos que un test de replicabilidad económica no podría ejecutarse cuando los modelos de negocio son tan diferentes, por ejemplo, los OMV no tienen que invertir en red de acceso, *backhaul* ni espectro, solo por mencionar

algunos componentes que hacen parte de las inversiones que realizan los OMR, básicamente un OMV, se centra en la distribución para su modelo de negocio, que es un componente del modelo menos relevante para un OMR. Por lo tanto, ante esta particularidad, consideramos que para esta situación la mejor alternativa para el mercado es la **Alternativa No.1**: “Statu quo: Todos los OMR tendrán libertad para diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados.”

**Situación 3:** Cláusulas de permanencia en los paquetes de servicios móviles y fijos y en las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.

En este caso, no encontramos con claridad dentro de la exposición de causales que hace la CRC la necesidad de intervenir el mercado en este aspecto. Consideramos que hoy en día la Resolución CRC 5050 de 2016 es clara en permitir las cláusulas de permanencia para los servicios fijos<sup>6</sup>, y excluir a los servicios móviles<sup>7</sup> de esta posibilidad.

Si la CRC ha detectado, alguna falta de claridad que esté afectando a los usuarios, debería atenderlo con dentro del marco regulatorio vigente; consideramos innecesaria la expedición de condiciones adicionales al respecto y que ya están consagradas en la normatividad actual, estas medidas solo terminarían por aumentar la carga operativa para los operadores y complicando innecesariamente el proceso de contratación por parte de los usuarios. Por lo tanto, consideramos que la **Alternativa No.1**: “Statu quo: Mantener las condiciones vigentes establecidas en el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de comunicaciones previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016 respecto de la aplicación de la cláusula de permanencia mínima.”, es la mejor opción. Entendemos que la propuesta de la CRC busca ahondar en el deber de información, pero para este aspecto el RPU tiene la propuesta presentada de forma explícita en diferentes artículos, lo que podría hacer falta es una adecuada vigilancia y control de estas por parte del ente que tiene esta competencia.

**Situación 4:** Condiciones de calidad cuando se accede a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN).

En línea con el punto anterior, consideramos que la regulación vigente ya prevé una obligación clara y expresa según lo indicado en el numeral 4.7.2.2.3 del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en la cual deben garantizarse condiciones de calidad adecuadas cuando se

---

<sup>6</sup> Artículo 2.4.1.1. Resolución 5050 de 2016. Cláusulas de permanencia mínima para servicios fijos.

<sup>7</sup> Artículo 2.1.3.1.8 Resolución 5050 de 2016. En los contratos de prestación de servicios móviles no se pueden pactar cláusulas de permanencia mínima.

ofrece acceso a RAN, orientadas, entre otros, por el principio de “Trato no discriminatorio con Acceso igual -Cargo igual”.

Sumado a esto, los operadores también cuentan con el mecanismo de solución de diferencias que les permite plantear de manera específica las situaciones particulares de una eventual discriminación en términos de provisión del RAN. En este sentido, resulta pertinente acoger la **Alternativa No.1:** “Statu quo: Mantener sin modificaciones la obligación definida en el numeral 4.7.2.2.3 del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.” y mantener las condiciones actuales.

Por otra parte, si lo que se pretende es instaurar indicadores de calidad específicos para el servicio de RAN, hay que tener en cuenta que recientemente fue expedida la Resolución No. 7363 de 2024, por medio de la cual se modifican los valores objetivo para la prestación de servicios móviles. Esta implementación para el caso de TIGO estima que requerirá inversión de más de 559 millones de dólares en 5 años para su implementación. Siendo así, consideramos que otra intervención regulatoria que aumente los costos de la operación de las redes móviles, es inconveniente y terminaría empeorando la situación financiera de los operadores seguidores, quienes no han logrado rentabilidades como las del OPSM dada la misma condición del mercado.

Hay que tener en cuenta, que existen condiciones específicas del servicio de RAN como por ejemplo, que en los indicadores de calidad de voz que son tomados desde los gestores de red y radios de acceso, dichos contadores reportados incluyen tanto usuarios propios como usuarios RAN y dado el caso, el tráfico cursa a través de la interfaz de radio, esto teniendo presente que no es posible discriminar el tráfico de RAN en estas interfaces, siendo esta condición una imposibilidad técnica para establecer mediciones independientes de calidad.

Asimismo, es importante tener en cuenta que, los indicadores de calidad de datos se miden a través de la metodología *crowdsourcing*, y esta metodología implica que el usuario tenga instalada en su terminal móvil la respectiva aplicación del operador con el que contrata el servicio. Este tipo de mediciones no son posibles cuando el usuario está en RAN, ya que, para una medición efectiva bajo la metodología de *crowdsourcing*, la aplicación debe estar ajustada a los parámetros de la red visitada, y por lo tanto, no serviría la aplicación del operador de red de origen que es la que tiene instalada el usuario.

**Situación 5:** Prácticas de recuperación de clientes o “Win-back” que limitan los efectos de la Portabilidad Numérica Móvil

Es importante tener en cuenta que la CRC se abstuvo de implementar medidas restrictivas a la contactabilidad en la Resolución CRC 7285 de 2024, tomando como fundamento para esta decisión el concepto de abogacía de la competencia emitido con ocasión de dicho proyecto regulatorio por parte de la SIC. En este concepto, la SIC propone a la CRC abstenerse de adoptar la medida de restricción a la contactabilidad señalando que “existen dos inconvenientes desde la perspectiva de la libre competencia. De un lado, que la medida propuesta limita desproporcionadamente los derechos de los usuarios a acceder a la información indispensable para ejercer suficientemente su libertad de elección. Del otro, que existen elementos de juicio que ponen en tela de juicio la idoneidad de la medida para lograr el propósito que le atribuyó la CRC”.

Aunque la CRC ya se ha pronunciado al respecto de este concepto, en la parte considerativa de la Resolución CRC 7285 de 2024, desde TIGO, nos permitimos comentar desde nuestra perspectiva las razones dadas por la SIC para, recomendar a la CRC abstenerse de implementar esta disposición.

En primera medida, consideramos infundado el hecho de que la SIC encuentre que la expedición de la medida de restricción a la contactabilidad “limite desproporcionadamente los derechos de los usuarios ...”<sup>8</sup>, por el simple hecho de que la norma de ninguna manera limita la posibilidad de libre elección de los usuarios, ya que después de portado, el usuario sería libre de volver por decisión propia a su antiguo operador, o mantenerse en el nuevo operador al que fue recientemente portado, la alternativa va encaminada a que el proveedor donante, no contacte al cliente que se retiró voluntariamente por un periodo de tiempo, con la finalidad de que el usuario pueda experimentar la calidad del servicio, la atención al cliente del nuevo operador, entre otras variables, y que, el donante no incite al usuario a regresar tomando como único criterio de selección el precio; este tipo de acciones son algunas de las que han llevado al incremento y mantenimiento de la participación del mercado por parte del operador dominante ya que ha tenido el poder de fijar el valor a pagar por el servicio, como única alternativa de elección por parte de los consumidores, por lo anterior, consideramos no tiene fundamento, lo manifestado por la SIC.

En segundo lugar, la SIC argumenta que existen “elementos de juicio” que a su parecer hacen dudar de la efectividad de la medida para los fines planteados en la propuesta regulatoria. En este punto, coincidimos con el análisis realizado por la CRC en que este tipo de restricciones si son dinamizadoras de la competencia, en el sentido de que evitan que el operador dominante, haciendo uso de sus mayores economías de escala, y de información histórica y de consumo

---

<sup>8</sup> Resolución CRC 7285 de 2024, pagina 11.

de los usuarios que estaban en su base, haga uso de estos apalancadores para recuperar efectivamente los clientes que pudieron haber sido captados por operadores seguidores, protegiendo así su base de usuarios.

Por lo anterior, instamos a la CRC a que, incluya nuevamente dentro del proyecto regulatorio, la alternativa de restringir la contactabilidad por parte del operador declarado previamente como dominante por parte de la CRC, para recuperar clientes que se hayan portado a otros operadores al menos durante 3 meses; de todas las medidas en estudio consideramos que está, es la más efectiva para disminuir la concentración del mercado y así cumplir con los objetivos planteados por la CRC.

En apoyo de lo anterior, incluimos información sobre los siguientes cuestionamientos que podrían ser de utilidad para el análisis.

1. Razones por las cuales los usuarios retornan al Proveedor Donante.

Dentro de la retroalimentación recibida de los usuarios en los últimos 7 meses, se tienen las siguientes razones organizadas de mayor a menor relevancia:

- Cobertura/Señal
  - Recibir una mejor oferta
  - Necesidad de un plan de menor valor
  - Situaciones con Servicio al Cliente
  - Incrementos de Factura
  - No cumplir lo ofrecido
2. Percepción de los usuarios respecto de las llamadas en las que los operadores les ofrecen descuentos y beneficios.
  3. Cantidad y porcentaje de usuarios que efectúan la portabilidad y posteriormente regresan a su Proveedor Donante a través del tiempo.

Al realizar un análisis de un periodo de 4 meses cerrando al 31 de marzo de 2024, 72 mil líneas hicieron Port\_In a TIGO desde CLARO, Movistar y WOM. De las líneas recibidas de CLARO aproximadamente el 72% regresan a este operador; por su parte, de las líneas recibidas de Movistar, aproximadamente el 65% regresan a este operador; y finalmente, de las líneas recibidas de WOM, aproximadamente el 54% regresan a este operador.



Adicional a lo anterior, hay que tener en cuenta que para que la restricción a la contactabilidad sea efectiva, esta debería ser implementada desde la solicitud del código NIP y mientras este se mantenga vigente, toda vez que el operador dominante debe abstenerse de realizar acciones de recuperación de clientes durante todo el proceso de portabilidad, incluyendo si el proceso de portación también finaliza con el rechazo de la solicitud por parte del operador donante; de manera que se pueda evitar que el operador dominante pueda ejercer acciones de retención de clientes que pueden consistir en el ofrecimiento de beneficios tales como la gratuidad del cargo básico en el siguiente mes, con el ánimo de evitar que se continúe con el proceso de portación, entre otras

Aunado lo anterior, y teniendo en cuenta la dinámica del mercado en donde los procesos de contactabilidad son realizados por terceros contratados por el operador, insistimos en que es indispensable que se incluya explícitamente que esta medida que se implemente se aplique para todas las actividades de contactabilidad que realice el operador donante de manera directa o por interpuesta persona (tercerizados).





## CONSULTA PUBLICA

### 1. En relación con la medida de prohibición de ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.

**1.1. ¿Considera que se deben adicionar municipios a aquellos incluidos en la alternativa 3 de prohibir la oferta conjunta de servicios móviles y fijos para aquellos operadores que ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles” en los municipios de alto desempeño definidos por la CRC? En caso afirmativo, indique cuáles y su justificación.**

**R/.** TIGO considera que debido a que la medida busca prohibir la oferta conjunta en los operadores que ostenten la posición de dominante, se hace necesario evaluar los municipios donde dicho operador ya cuenta con una alta participación de mercado en los servicios fijos. Es así como, al revisar la información relacionada con el Empaquetamiento de Servicios Fijos publicado por la CRC<sup>9</sup>, se observa que El Operador Incumbente tiene una fuerte presencia en los municipios de alto desempeño y en municipios de desempeño moderado. En este sentido, se plantea adicionar a la alternativa los municipios categorizados como desempeño moderado para garantizar mejores condiciones para una competencia efectiva.

**1.2. ¿Qué medidas adicionales de restricción a las ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos considera usted que pueden ser evaluadas entre las alternativas regulatorias?**

**R/.** Es importante que las medidas que se establezcan de restricción a las ofertas conjuntas tengan en cuenta las ofertas de retención, fidelización y recuperación de clientes, en caso de imponer una medida solamente para las ofertas estándar la medida sería ineficaz ya que la mayor proporción de clientes, disfrutan de este tipo de ofertas y no de las estándar.

### 2. En relación con la medida del Test de Replicabilidad Económica.

**2.1. ¿En caso de que se consideren alternativas relacionadas con la aplicación de un test de replicabilidad económica, considera usted que este test debe hacerse de manera ex ante o ex post? ¿Qué criterios debe considerar un test de replicabilidad como el que usted sugiere?**

**R/.** TIGO considera que el test debe realizarse de manera ex ante, entendiéndose como la revisión de la oferta antes de su lanzamiento. Como se mencionó previamente, una oferta puede lanzarse al mercado y esta no cuenta con tiempos mínimos y máximos de vigencia,

---

<sup>9</sup> <https://postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos>



tampoco cuenta con un mínimo de ofertas de lanzamiento. Esta condición permitiría al operador dominante, en el caso de permitir lanzar las ofertas mientras se analizan (ex post), ajustarlas de forma dinámica, ofrecerlas a los usuarios y continuar con la ventaja competitiva, impactando el mercado. Por esta razón, es necesario que las ofertas no se lancen sin un análisis previo.

Por otra parte, los criterios que deben considerarse parten de la condición de que el operador dominante tenga el menor margen de maniobra en la presentación y ajuste de ofertas. Asimismo, tanto las ofertas dirigidas a usuarios como las ofertas que contienen sus planes de retención y fidelización deben ser previamente analizadas y aprobadas por el regulador antes de su ofrecimiento a los usuarios.

## **2.2. ¿Cuáles considera que son los componentes que debería incluir la metodología de un Test de Replicabilidad Económica (TRE) para asegurar una evaluación efectiva de la replicabilidad de ofertas conjuntas en el mercado de telecomunicaciones?**

**R/.** Los costos por evaluar deben ser los costos del competidor y no los de la empresa regulada. El dominante al no conocer los costos de sus competidores, no podrá saber si una oferta es replicable o no antes de lanzarla al mercado. La propuesta presentada para la aplicación del TRE se basa en la obtención de los costos de los planes del operador dominante. De acuerdo con la fórmula planteada para aplicar el TRE, si se utiliza la información de costos e ingresos del OPSM, este de antemano conocerá toda la información y podrá ajustar su oferta al punto de superar el test pero manteniendo ofertas que aún sean agresivas para los operadores seguidores.

Asimismo, no debe existir ningún nivel de agregación de las ofertas, el ejercicio debe realizarse oferta por oferta, debido a que genera el mayor grado de transparencia y certidumbre para los competidores. Se presume que el OPSM presenta ofertas personalizadas a sus usuarios, por lo que realizar agregación de oferta le permitiría al operador dominante una mayor flexibilidad comercial, llevando a que la medida no resulte efectiva.

## **2.3. ¿Qué criterios específicos cree que deben ser prioritarios al diseñar un TRE, considerando el equilibrio entre promover la competencia y evitar barreras innecesarias para la innovación y la oferta de nuevos paquetes de servicios?**

**R/.** Es fundamental considerar tanto los costos comunes como los costos compartidos al formular ofertas para un operador, especialmente debido a su economía de escala. Los costos compartidos son estratégicos y deben incluirse en la fórmula utilizada para aplicar el TRE. Si

no se consideran adecuadamente, podrían surgir ofertas que aparentemente pasen el test, pero en la práctica, el operador dominante podría mantener una ventaja competitiva significativa.

Al integrar los costos compartidos en el análisis regulatorio, se evita que las ofertas se beneficien artificialmente de la falta de consideración de los recursos compartidos. Esto asegura que el análisis refleje de manera más precisa la verdadera posición competitiva del operador dominante y promueve un entorno de mercado más equitativo y transparente para todos los actores involucrados.

#### **2.4. Basándose en su experiencia, ¿cómo cree que un TRE, ya sea aplicado ex ante o ex post, podría impactar la innovación dentro del sector de las telecomunicaciones?**

R/. Al controlar la oferta del operador incumbente mediante un TRE, el mercado actuaría en una condición de autorregulación. Los proveedores sin condición de dominancia entrarían a liderar el lanzamiento de ofertas, dinámica que permitiría la innovación en la búsqueda de beneficios que atraigan a usuarios a sus redes. En la condición actual donde el dominante puede incorporar ofertas difícilmente replicables, no genera un escenario de innovación, sino por el contrario, obliga a los proveedores seguidores a amoldarse a sus condiciones.

#### **2.5. ¿Considera que la implementación de un TRE podría tener efectos disuasorios en la estrategia de precios y ofertas de paquetes de servicios? ¿De qué manera?**

R/. No. En línea con la respuesta anterior, en la actualidad el no poder replicar las ofertas de un operador con poder significativo de mercado hace que los operadores seguidores desistan de entrar en la dinámica de ofertar planes con precios por debajo de sus niveles eficientes.

Justamente controlar y garantizar que una oferta pueda ser replicable por los operadores seguidores genera el escenario donde los operadores seguidores entran a ejercer liderazgo en la formulación de ofertas que permitan que los usuarios cuenten con mayor dinamismo y opciones para elegir el producto o servicio que mejor se acomode a sus necesidades.

### **3. En relación con la medida de prohibición de cláusulas de permanencia.**

#### **3.1. ¿Existe alguna otra alternativa regulatoria que considere debe ser revisada por la CRC en esta temática?, en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.**

R/. Consideramos que las alternativas planteadas abordan la temática. En este punto TIGO considera que la información que existe actualmente en la Resolución CRC 5050 de 2016

respecto de la aplicación de la cláusula de permanencia mínima, es lo suficientemente clara y específica al indicar sobre los servicios que realmente aplica una cláusula de permanencia, por ende, mantener el Statu quo, es lo correcto.

#### **4. En relación con la medida de condiciones de calidad de RAN.**

##### **4.1. ¿Existe alguna otra alternativa regulatoria que considere debe ser revisada por la CRC en esta temática? en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.**

R/. TIGO considera que la situación identificada conforme la describe la CRC en el documento cuando indica que la obligación de garantizar el nivel de calidad en el servicio de RAN “ha sido sujeta a interpretaciones alternas por parte de los operadores” es, para el caso de TIGO, la excepción y no la regla en las relaciones de RAN que desarrolla con los demás agentes del mercado.

En el mismo sentido que lo anota la CRC, TIGO también considera que la regulación actual ya prevé una obligación clara y expresa a partir de la cual deben garantizarse condiciones de calidad adecuadas cuando se ofrece acceso a RAN, y que está orientada, entre otros, por el principio de “Trato no discriminatorio con Acceso igual -Cargo igual”. TIGO también considera que el desarrollo de este principio se ve apalancado tanto por el régimen de calidad, como por el régimen sancionatorio contenido en la Ley 1341 que se constituye en un desincentivo para los agentes de transgredir los principios fundamentales que deben orientar el acceso. Sumado a esto los operadores también cuentan con el mecanismo de solución de diferencias que les permite plantear de manera específica las situaciones particulares de una eventual discriminación en términos de provisión del RAN y, así mismo, obtener una solución y unas reglas específicas para remediar la situación puntual que se les presente con el PRV.

##### **4.2. ¿Cuál considera que podría ser el mecanismo o metodología que le permita a las partes medir y comparar los niveles de calidad de los servicios móviles de voz o datos ofrecidos a los usuarios a ser atendidos mediante Roaming Automático Nacional, con el fin de asegurar que sean prestados en las mismas condiciones de calidad ofrecidas a los usuarios en la red del Proveedor de Red Visitada? Por favor describir la fuente de información que se podría utilizar para este fin, así como indicadores, valores objetivo y demás información que considere pertinente para sustentar su propuesta.**

R/. En línea con la respuesta al numeral anterior debe mantenerse sin modificaciones la obligación definida en el numeral 4.7.2.2.3 del artículo 4.7.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en cuanto a las condiciones y la calidad en la que se provee la instalación del RAN, TIGO

no considera necesario ningún mecanismo o metodología para el propósito descrito en la pregunta.

De otra parte, los indicadores de calidad de voz que actualmente se encuentran incluidos en el régimen de calidad, los cuales son tomados desde gestores de red y vienen desde la interfaz de radio acceso, no permiten realizar algún tipo de clasificación y/o discriminación por el tipo de usuario que haga uso de la red. Por lo tanto, los indicadores reportados actualmente representan la calidad prestada tanto a usuarios propios como usuarios de otras redes. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye entonces que se presenta una imposibilidad técnica para obtener indicadores solo para usuarios RAN.

Ahora bien, en relación con los indicadores de datos móviles que actualmente se miden mediante metodología *crowdsourcing*, según la misma metodología establecida, en ningún caso es posible medir usuarios de otros operadores desde el aplicativo de otro operador, ya que la metodología establece que, para que el operador pueda realizar mediciones, el usuario debe contar con la instalación de la aplicación móvil del operador, brindar los permisos de ubicación y tratamiento de datos personales, lo cual nunca sucede para los usuarios RAN, pues dichos usuarios cuentan con la aplicación del operador con quien tienen contratado el servicio.

## **5. En relación con la medida de condiciones para contactar el cliente portado.**

**5.1. En caso de que la CRC proponga alternativas encaminadas a limitar temporalmente la contactabilidad de los clientes portados, ¿qué criterios considera relevantes tener en cuenta para definirlos? Se solicita allegar los análisis, estudios o documentación que considere pertinente para sustentar su propuesta.**

**R/.** Consideramos que esta medida sea implementada desde la solicitud del código NIP. A partir de este momento el proveedor donante identifica que un usuario suyo pretende abandonar su red con lo que puede activar sus planes de retención, por tanto, evitar que contacte a estos usuarios en este punto garantiza que el proceso de portación no sea boicoteado. Actualmente, se vienen evidenciando prácticas en el mercado que se encuentran bajo conocimiento de la SIC, pero pendientes de pronunciamiento, con relación a la retención del cliente otorgando incluso hasta un cargo fijo mensual para evitar la portación al nuevo operador

Asimismo, teniendo en cuenta la dinámica del mercado en donde los procesos de contactabilidad son realizados por terceros contratados por el operador, es indispensable que

se incluya explícitamente que esta medida aplique para todas las actividades de contactabilidad que realice el operador donante de manera directa o por terceros.

## 6. Otras temáticas.

### 6.1. Con respecto a la temática de portabilidad numérica móvil, ¿Qué medidas considera puede implementar la CRC para garantizar que la información de los titulares de las líneas esté actualizada y evitar que aumenten los rechazos por esta situación?

R/. Consideramos que podrían lanzarse campañas informativas para promover la actualización los datos por parte de los titulares de las líneas móviles. En este sentido, desde TIGO se ha ejecutado esta alternativa mediante el envío de SMS, incluso ofreciendo incentivos comerciales para que los usuarios, sobre todo del segmento prepago, actualicen sus datos biográficos. Creemos que si la campaña es liderada por la CRC podría tener un mayor alcance y aceptación, además se garantizarían condiciones de igualdad para los usuarios de todos los PRSTM en el país. Se le podrían plantear beneficios de realizar la actualización como, por ejemplo: la reducción de los casos de fraude, facilidades a la hora de realizar la portabilidad, entre otras. La CRC también podría hacer uso de los espacios institucionales que son de obligatoria difusión por parte de los canales de televisión abierta.

### 6.2. ¿Considera que existe alguna barrera regulatoria que deba ser analizada por la CRC para continuar promoviendo la competencia en los servicios móviles, y en particular promover la adopción de tecnologías emergentes que hacen uso de las redes móviles como el Internet de las Cosas, a nivel de usuarios corporativos e individuales? en caso afirmativo, detallarla y allegar la información que la sustente.

R/. Al realizar una retrospectiva a la norma consolidada en la Resolución 5050 de 2016, se observa que las disposiciones contenidas giran en torno a usuarios (personas), donde las políticas, adecuaciones de red, dinámicas de tráfico y dimensionamiento, se basan en el comportamiento de un usuario entendido como persona física, a la hora de interactuar en la red.

En este sentido, la red gestiona la conectividad de un usuario según su demanda; es decir, asigna un canal (sesión de datos) durante el uso y luego lo finaliza para ponerlo a disposición de otro usuario. Esto hace que haya una gestión eficiente de los recursos de red ya que el canal está ocupado únicamente cuando el usuario lo utiliza (durante el tráfico de datos).

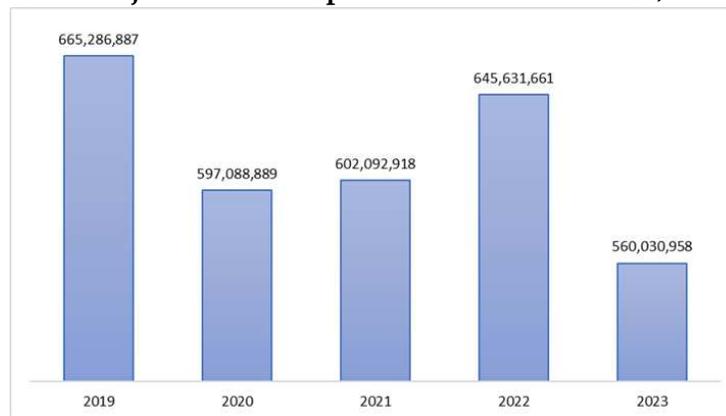
Ahora bien, al revisar el modelo de operación del Internet de las Cosas “IoT” o Maquina a Maquina “M2M”, ocurre una situación muy diferente. En este modelo, los dispositivos demandan uso permanente de un canal (mantiene la sesión de datos abierta) y un mínimo uso de datos (tráfico). Esto ocasiona mayores cargas de ocupación sobre las redes, con menos tráfico y menos disponibilidad de gestión de usuarios, lo que conlleva a mayores costos asociados a los sitios y sus capacidades.

Por tal motivo, la Comisión debe revisar la pertinencia de establecer un cargo de acceso diferencial cuando el modelo de negocio se basa en tráfico IoT o M2M. Esto permitirá tener transparencia en las negociaciones y acuerdos comerciales para la habilitación de la red y su adecuación para el acceso en la prestación de este tipo de servicio toda vez que la finalidad de la comunicación es diferente a la que se plantea desde el régimen de remuneración

### 6.3. Teniendo en cuenta que el uso de mensajes de texto ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos años:

Desde el punto de vista de Colombia Móvil la tendencia de uso de los SMS no ha decrecido, solo a partir de octubre de 2023 se ha notado un decrecimiento debido a la entrada en vigor de la Ley 2300 de 2023. Esta percepción se obtiene al analizar todos los operadores a excepción del operador Dominante que presenta una tendencia de tráfico atípica a lo ocurrido con los demás operadores.

**Gráfica. Tráfico Mensajería móvil - Operadores últimos 5 años, excepto COMCEL.**

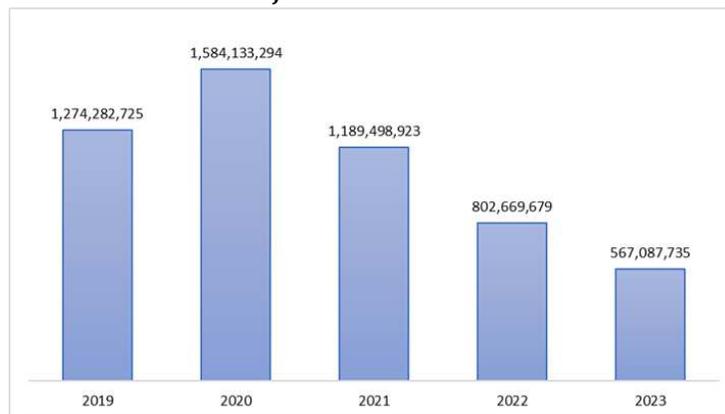


Fuente: Elaboración propia. Datos posdata.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> <https://postdata.gov.co/dataset/tr%C3%A1fico-e-ingresos-de-mensajer%C3%ADa-m%C3%B3vil-sms>

Para el caso del operador Dominante, se observa una tendencia de decrecimiento muy marcada y no es la regla general respecto a los demás operadores, siendo que presenta un decrecimiento aproximado del 30% anual a partir del 2021.

**Gráfica. Tráfico Mensajería móvil - COMCEL últimos 5 años.**



Fuente: Elaboración propia. Datos posdata.<sup>11</sup>

Por tal motivo, es necesario que la Comisión se centre en analizar aisladamente el caso de COMCEL, por cuanto al ser el operador Dominante en el mercado móvil y, por ende, tener la mayor cantidad de usuarios puede tener alguna política que incida en el envío de mensajes de texto a sus usuarios bien sea desde otros proveedores de contenidos y aplicaciones y/o integradores o desde él mismo como PCA.

**6.3.1. ¿En caso de considerarlo necesario, qué obligaciones regulatorias asociadas a la provisión de este servicio deberían ser revisadas por la CRC y en qué sentido? Se solicita allegar los análisis, estudios o documentación que considere pertinente para sustentar su propuesta.**

R/. Consideramos que cuando se hagan reportes de fraude ante las autoridades competentes como lo es la Fiscalía para luego poder reportárselos a la CRC, esta tome acciones oportunas para el retiro del código corto al asignatario. Desconocemos el tratamiento que le da la CRC a este tipo de reportes y los tiempos en los cuales es suspendido o retirado el código corto al asignatario.

Adicionalmente, se debería controlar la asignación de los códigos cortos a los asignatarios que sean recurrentes en el reporte de eventos de fraude. Incurrir en múltiples casos de uso de

<sup>11</sup> Ibid.

códigos cortos con finalidades fraudulentas por terceros, refleja un comportamiento desinteresado de parte del proveedor de evitar este tipo de acciones.

**6.3.2. ¿Existe algún modelo de negocio que deba ser analizado por la CRC para promover la competencia en los servicios móviles cuando se hace uso de este tipo de mensajes? Se solicita allegar los análisis, estudios o documentación que considere pertinente para sustentar su propuesta.**

**R/.** No. Las condiciones dadas en la normativa actual permiten contar con un ambiente sano de competencia para el desarrollo de diferentes modelos de negocios entre los proveedores haciendo uso de estos mensajes.

En los anteriores términos ponemos en conocimiento de la CRC nuestros comentarios esperando que los mismos sean analizados y tenidos en cuenta para la expedición del documento definitivo.

Cordial saludo,



**CARLOS ANDRÉS TELLEZ RAMÍREZ**  
Director de Asuntos Regulatorios e Interconexión  
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos