



Bogotá, 31 de enero de 2024

Doctor
NICOLÁS SILVA CORTÉS
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª BIS No. 5-53
Edificio Link siete sesenta, piso 9
Bogotá

Asunto: Comentarios al 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 documento soporte, en el marco del proyecto regulatorio “Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles”.

Respetado Doctor Silva:

A continuación encontrará nuestros comentarios al 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 documento soporte, en el marco del proyecto regulatorio “Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles”, publicados para comentarios por la CRC el 29 de diciembre de 2023¹.

CONTENDO

1. COMENTARIOS GENERALES	1
2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS	3
2.1. La práctica internacional es establecer un solo mercado relevante minorista de servicios móviles ..	3
2.2. Los mercados relevantes minoristas Voz Saliente Móvil e Internet Móvil no cumplen con ninguno de los tres (3) criterios para ser considerados susceptibles de regulación ex ante	10
2.2.1. Las condiciones actuales de competencia son adecuadas	10
2.2.2. Las condiciones del mercado van a cambiar en el corto y mediano plazo	13
2.2.3. Las normas del derecho de la competencia en Colombia son efectivas para corregir eventuales fallas	15
2.3. Se debe dejar sin efecto jurídico la declaratoria de dominancia en el mercado Voz Saliente Móvil y las medidas regulatorias particulares derivadas de la misma	15
3. PRINCIPALES CONCLUSIONES	16

1. COMENTARIOS GENERALES

El sector de telecomunicaciones es una industria clave en el desarrollo económico de los países y se caracteriza

¹ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>



por ser eminentemente dinámica y cambiante, al punto que los desarrollos de este sector terminan modificando de forma profunda la forma como se relacionan las personas y como se desarrollan las demás industrias de la economía. Esto es así tanto para los servicios fijos como para los servicios móviles, que experimentan transformaciones relevantes en ciclos de pocos años. En 1T-2012, la voz móvil representó el 88,7% de los ingresos móviles (el restante 11,3% correspondía a internet móvil), mientras que en 2T-2023, la voz móvil representó tan solo el 18,2% y el internet móvil el 81,8%. Esto significa que, en tan solo una década, los ingresos de los servicios móviles presentaron una reconfiguración total, y empresas de gran envergadura se vieron forzadas a cambiar por completo su fuente de ingresos como consecuencia del cambio en las demandas de los usuarios y en los hábitos de consumo, algo impensable para cualquier otro sector de la economía.

El rápido cambio del sector viene acompañado de altos requerimientos de inversión para desplegar infraestructura y realizar continuos mantenimientos a las redes, lo que implica una presión constante sobre los operadores de telecomunicaciones que tienen la necesidad de actualizarse tecnológicamente para evitar quedar en la obsolescencia, para lo cual deben invertir no solo en despliegue de redes sino en la adquisición y renovación de permisos de uso de espectro radioeléctrico conforme las subsecuentes generaciones de comunicaciones móviles (2G, 3G, 4G, 5G). Adicionalmente, el sector es objeto de innovaciones disruptivas generadas por nuevos modelos de negocios que modifican las condiciones de competencia y exigen que los distintos agentes se ajusten de forma constante para satisfacer las preferencias de los consumidores, como es el caso de los servicios OTT (over-the-top), que han retado de forma directa a los proveedores de servicios de comunicaciones tradicionales al ofrecer en el mercado servicios funcionalmente equivalentes.

Estas profundas y rápidas transformaciones hacen necesario que el regulador sectorial de cada país, en el caso colombiano la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), evalúe de forma constante la regulación, con el fin de evitar esquemas rígidos que impidan adecuarse a los cambios del mercado, y enfoque sus esfuerzos en promover la competencia y la inversión de manera que se pueda mantener el ciclo virtuoso de evolución tecnológica.

Por lo tanto, la CRC está en la obligación de realizar monitoreos constantes de las condiciones de competencia con el fin de determinar si se requiere o no la regulación de un mercado, con una visión prospectiva y de largo plazo, para anticiparse a los escenarios a los que se enfrentará en el futuro. Tanto el mercado actual como las tendencias tecnológicas hacen que el enfoque tradicional que todavía utiliza la CRC para evaluar las condiciones de competencia, basado en el análisis de las participaciones de mercado y de los niveles de concentración, resulte totalmente obsoleto y alejado de lo que exige el sector. En su lugar, las condiciones de competencia de cualquier mercado (y la necesidad de mantener regulaciones ex ante) deben evaluarse a la luz del bienestar de los consumidores, lo cual constituye el objetivo principal de la regulación y una de las funciones que la ley le asigna expresamente a la CRC².

El sector de telecomunicaciones en Colombia ha presentado avances muy relevantes en los últimos años en términos de accesos, penetración, cobertura, tráfico y tarifas minoristas, lo que implica necesariamente que se

² Numeral 1 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009:

"ARTÍCULO 22. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes:

1. Establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios" (NFT).



ha incrementado de forma notable el bienestar de los consumidores. Específicamente respecto de los servicios móviles, la tendencia clara 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, como ha sido evidente en diversos documentos de la CRC y en pronunciamientos remitidos desde COMCEL, lo cual hace innecesario cualquier restricción regulatoria que pueda frenar dichos avances. En línea con estos hechos, 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 futuro³.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

2.1. La práctica internacional es establecer un solo mercado relevante minorista de servicios móviles

Como lo expone de forma clara la CRC en el Documento Soporte, desde que el regulador trabaja por mercados relevantes tras la expedición del Decreto 2870 de 2007 y de la Resolución CRT 2058 de 2009, la definición de los mercados relevantes móviles ha experimentado diversos ajustes, el último de los cuales ocurrió en el año 2017 con la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017, en el cual se definió el mercado relevante minorista Servicios Móviles, que incluye la oferta conjunta de voz móvil y de internet móvil, además de mantener en la regulación los mercados relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil. De esta forma, actualmente existen definidos tres (3) mercados relevantes de servicios móviles: i) Voz Saliente Móvil, ii) Internet Móvil, y iii) Servicios Móviles (siendo el mercado Internet Móvil el único de los 3 que no está en el listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante).

En ese 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 pronunciarse sobre el proyecto regulatorio que dio lugar a la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) advirtió que la definición del mercado Servicios Móviles generaría una reconfiguración del sector debido a que una gran cantidad de usuarios pasarían de estar en el mercado Voz Saliente Móvil a formar parte del mercado Servicios Móviles dada la tendencia hacia el consumo de ofertas empaquetadas, razón por la cual la SIC le recomendó a la CRC evaluar los efectos que ese desplazamiento de usuarios generaría en la conformación del mercado Voz Saliente Móvil y en la declaratoria de dominancia existente desde 2009:

“Sin embargo, tomando en consideración que la mayoría de usuarios actualmente estarían utilizando servicios móviles empaquetados, es de esperarse que un número importante de estos se trasladen del mercado de “voz saliente móvil” al nuevo mercado de “Servicios móviles”. En consecuencia, cabría preguntarse por los efectos que este desplazamiento de usuarios tendría frente a la declaratoria de dominancia en el mercado de “voz saliente móvil”.

³ 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>



Así las cosas, esta Superintendencia recomienda evaluar el impacto de la redefinición de mercados propuesta sobre la estimación total de usuarios del mercado de “voz saliente móvil”, y si con ello se generaría a su vez una especie de decaimiento de la declaratoria de dominancia en este mercado, con las implicaciones regulatorias que ello conlleva. Dicho de otro modo, si la redefinición de mercados relevantes va a tener como efecto inmediato la pérdida de vigencia de las declaratorias de dominancia y si se tiene previsto cuáles son las consecuencias de dicha consecuencia”⁴.

Posteriormente, al momento de pronunciarse sobre el proyecto regulatorio que dio lugar a la declaratoria de dominancia en el mercado Servicios Móviles, la SIC reiteró su postura y le recomendó una vez más a la CRC que revisara el efecto que tendría la creación del mercado relevante Servicios Móviles sobre el mercado Voz Saliente Móvil:

“En primera medida resulta pertinente traer a colación la recomendación elevada por esta Superintendencia a la CRC en el concepto de abogacía de la competencia expedido respecto del proyecto que culminó en la Resolución CRC 5108 de 2017, y en el cual se sugirió a la CRC:

“Evaluar el impacto de la redefinición de mercados propuesta sobre la estimación del total de usuarios del mercado de “voz saliente móvil” y si con ello se generaría a su vez una especie de decaimiento de la declaratoria de dominancia en este mercado, con las implicaciones regulatorias que ello conlleva.”

Lo anterior, por cuanto, para esta Superintendencia no resulta claro el efecto que la redefinición del mercado relevante de “Servicios Móviles” sujeto a regulación ex ante tiene sobre el tamaño absoluto y relativo de COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL S.A.

En efecto, esta Superintendencia en el concepto en comento, advirtió a la CRC sobre la necesidad de evaluar si la redefinición de mercados relevantes podría tener como consecuencia inmediata la pérdida de vigencia de las declaratorias de dominancia, y si se tenían previstas los efectos derivados de esto”⁵.

La SIC volvió a poner de presente esta recomendación al pronunciarse sobre el proyecto regulatorio relativo a cambios en normas de Roaming Automático Nacional (RAN) que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6298 de 2021, al hacer un recuento de conceptos de abogacía de la competencia previos:

“2.13. Concepto de Abogacía de la Competencia identificado con radicado No. 16-449964

⁴ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía 16-449964-1 del 24 de enero de 2017. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/16-449964.pdf>

⁵ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía 18-339645-13 del 22 de febrero de 2019. Disponible en https://www.sic.gov.co/sites/default/files/18-339645_Vr_P%C3%BAblica.pdf



Este concepto analizó el proyecto de la Resolución CRC 5108 de 2017, recomendando: i) evaluar el impacto de la redefinición de mercados sobre los usuarios del mercado de voz saliente móvil y si dicha redefinición podría generar el “decaimiento” de la declaratoria de dominancia (...) La CRC no acogió las recomendaciones formuladas, señalando frente a la primera que no era objeto de dicha resolución estudiar la Resolución CRC 4050 de 2012 ni adoptar medidas particulares (...)”⁶.

A pesar de estas reiteradas recomendaciones de la Autoridad de Competencia, la CRC no evaluó a profundidad las implicaciones de la creación del mercado relevante Servicios Móviles.

La firma consultora Analysys Mason, en su estudio denominado “Análisis de los mercados de servicios móviles en Colombia” que fue remitido por COMCEL a la CRC el pasado 25 de septiembre de 2023⁷, realizó un completo 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 (lo que corresponde al mercado relevante minorista Servicios Móviles definido mediante Resolución CRC 5108 de 2017 e incluido en el listado de mercados relevantes del Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016), por cuenta de las relaciones de sustituibilidad entre la voz móvil y el internet móvil y en que la decisión de consumo de los usuarios se basa en el precio total de la oferta empaquetada en lugar de los servicios de voz móvil e internet móvil por separado. Esto se suma a la tendencia generalizada hacia la desregulación que existe a nivel mundial, de forma más notable para los mercados minoristas, tendencia en la cual únicamente se mantienen como susceptibles de regulación ex ante muy pocos mercados mayoristas. 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.

Adicionalmente, es evidente que los mercados minoristas individuales de Voz Saliente Móvil (compuesto por aquellos usuarios que consumen únicamente el servicio de voz móvil) y de Internet Móvil (compuesto por quienes consumen solo el servicio de internet móvil) en Colombia se han vuelto irrelevantes, como se puede concluir al observar la mínima porción de oferta comercial de solo voz móvil y de solo datos móviles en el país: en octubre de 2023, de 37 planes postpago hubo únicamente 1 de solo voz (es decir, correspondiente al mercado relevante Voz Saliente Móvil), equivalente al 2,7% del total de planes postpago, y hubo 7 de solo datos (mercado relevante Internet Móvil), correspondiente al 18,9% del total, mientras que de 453 paquetes prepago hubo 40 de solo voz (8,8% del total de paquetes) y 82 de solo datos (18,1% del total de paquetes)⁸. Como es de esperarse, las ofertas comerciales de los operadores son apenas un reflejo de las necesidades de los usuarios, y es por lo tanto la demanda de los consumidores la que genera el tipo y variedad de planes y paquetes ofrecidos.

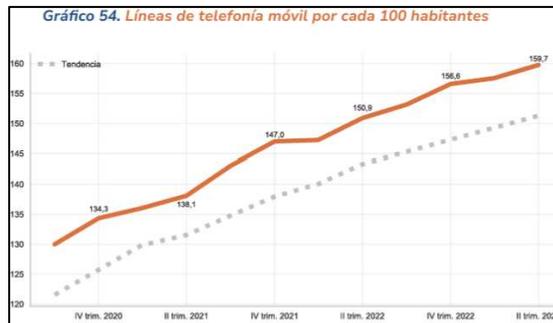
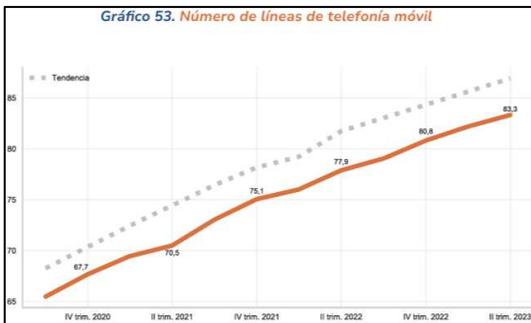
⁶ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía 21-34953-1 del 10 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/21-34953.pdf>

⁷ Analysys Mason. Análisis de los mercados de servicios móviles en Colombia. Septiembre de 2023. págs. 35-38. Disponible en <https://crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Comentarios/claro-anexo-2-analysys-mason-2000-38-3-17-021023.pdf>

⁸ Documento Soporte. págs. 61-63.

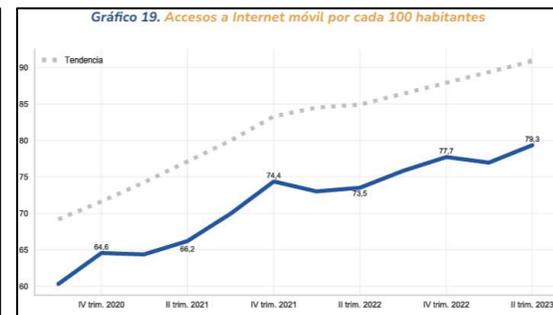
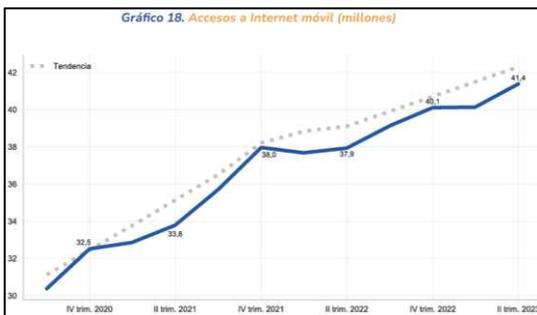


Los accesos de voz móvil y de internet móvil han continuado su tendencia creciente, con el consecuente aumento en la penetración de ambos servicios. En 2T-2023 las líneas de telefonía móvil llegaron a 83,3 millones, lo que representa un incremento del 28,4% vs 2T-2020 (cuando fueron 64,9 millones), que ha llevado a que la penetración se sitúe en 159,7 líneas por cada 100 habitantes (más de 1,5 líneas por persona), evidenciando que se trata de un servicio completamente maduro.



Fuente: Boletín del Sector TIC del Segundo Trimestre de 2023. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-326313.html>

Por su parte, las líneas de internet móvil se encuentran en un proceso de crecimiento pronunciado (más acelerado que las de telefonía móvil), y llegaron en 2T-2023 a 41,4 millones, lo que representa un notable aumento de 40,9% con respecto a 2T-2020. Esto ha llevado a que la penetración sea de 79,3 líneas por cada 100 habitantes, con un incremento de 13,1 puntos porcentuales frente a dos años antes, con lo cual es claro que el mercado se acerca a una situación de universalización del internet móvil.

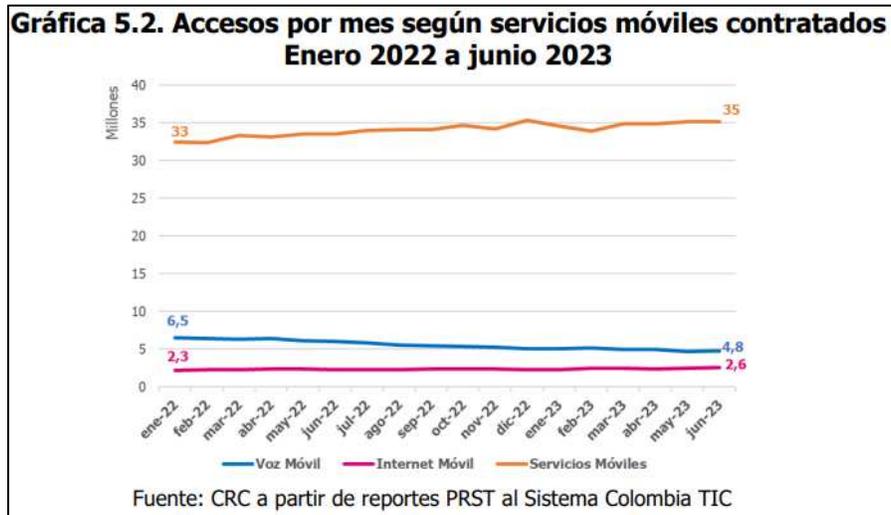


Fuente: Boletín del Sector TIC del Segundo Trimestre de 2023. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-326313.html>

Sin embargo, los mencionados aumentos de líneas y de penetración de telefonía móvil y de internet móvil se dan primordialmente en accesos que usan ambos servicios al tiempo, y que por lo tanto pertenecen al mercado relevante Servicios Móviles. De las 42,5 millones líneas que en 2T-2023 efectivamente generaron ingresos a los operadores (es decir, descontando las líneas prepago que no realizaron ningún consumo), el **82,6%** (35,2 millones) consumieron ambos servicios de forma empaquetada, mientras que tan solo el 11,2% (4,89 millones) perteneció al mercado Voz Saliente Móvil (que se redujo en cantidad de accesos un 27% entre enero de 2022 y junio de 2023) y un ínfimo 6,2% (2,6 millones) al mercado Internet Móvil. Esto muestra de forma contundente

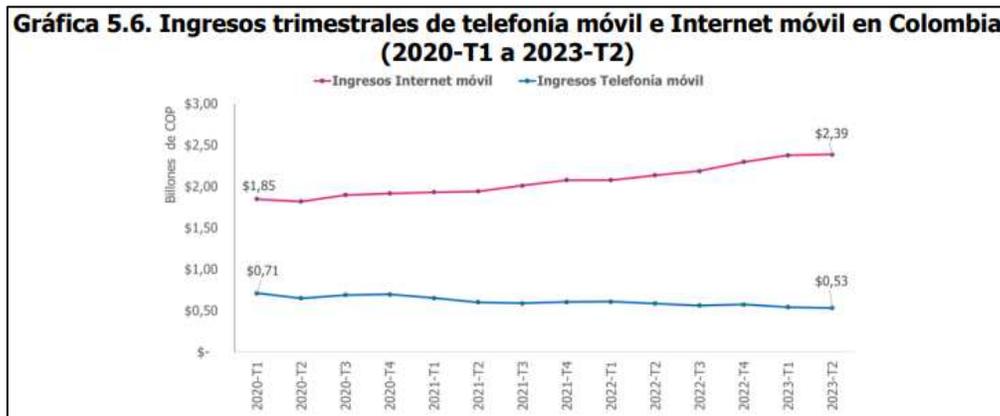


el marchitamiento de los mercados de Voz Saliente Móvil e Internet Móvil, producto evidente de la preferencia de los usuarios por contratar y consumir ofertas empaquetadas.



Documento Soporte. pág. 32.

Este desplazamiento de los mercados Voz Saliente Móvil e Internet Móvil hacia el mercado Servicios Móviles es todavía más notable al analizar los ingresos. Como es apreciable desde hace varios años, los ingresos de voz móvil e internet móvil presentan tendencias opuestas, al ser decrecientes los primeros y crecientes los segundos.

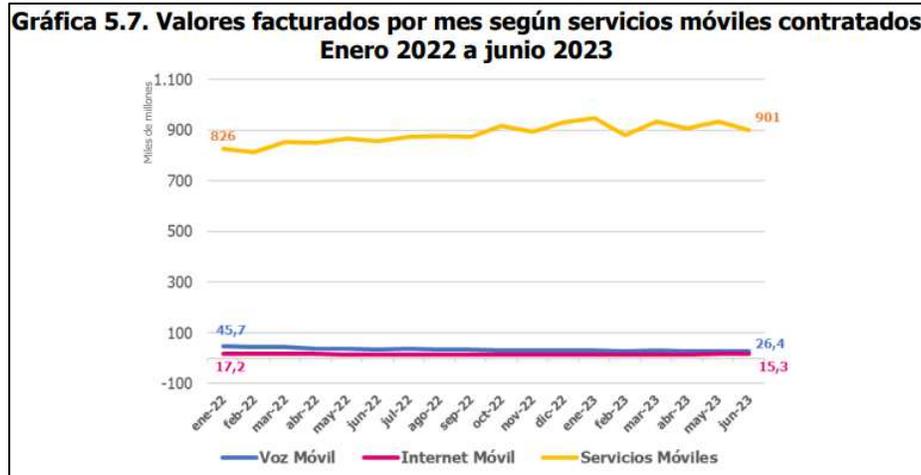


Documento Soporte. pág. 34.

Al analizar por mercados relevantes, encontramos que, en el mes de junio de 2023, la inmensa mayoría de los valores facturados corresponden a la venta de ofertas conjuntas de voz móvil e internet móvil, que correspondió específicamente al **95,6%**. El resto se lo reparten entre un 2,8% para el mercado Voz Saliente Móvil (que redujo su facturación un 42% entre enero de 2022 y junio de 2023) y un 1,6% para el mercado Internet Móvil (redujo



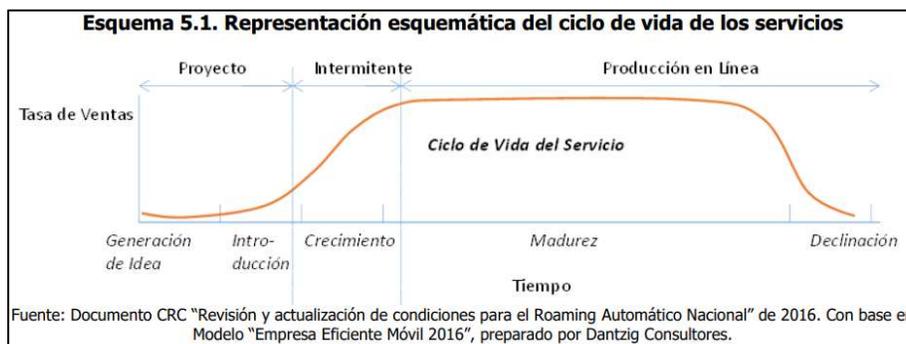
su facturación un 11% entre enero de 2022 y junio de 2023). Para ambos mercados individuales analizados, su facturación se redujo tanto en términos absolutos como en términos relativos.



Documento Soporte. pág. 34.

Esto se suma a que el ingreso promedio por acceso (ARPU) de los mercados individuales de solo voz y solo datos presenta caídas pronunciadas, al punto que el ARPU del mercado Voz Saliente Móvil se redujo un 23,3% entre enero de 2020 y junio de 2023, mientras que el ARPU del mercado Internet Móvil cayó 22,3% entre enero de 2022 y junio de 2023⁹.

Estas cifras demuestran que los mercados relevantes minoristas Voz Saliente Móvil e Internet Móvil no solo han perdido relevancia, sino que casi han desaparecido, principalmente en términos de ingresos, lo que implica invariablemente que ambos están en la sub fase de decaimiento, etapa en la cual, conforme lo manifiesta la CRC, la regulación se vuelve irrelevante y deja de ser indispensable¹⁰.



Documento Soporte. pág. 76.

⁹ Documento Soporte. págs. 66-69.

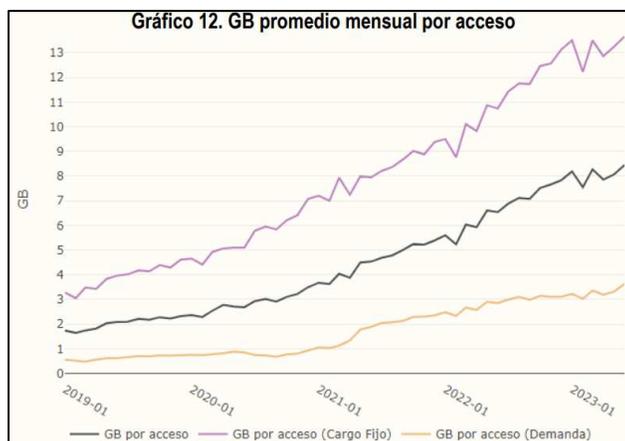
¹⁰ Documento Soporte. págs. 76-77.



Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la voz móvil ya ha culminado su proceso de comoditización, que significa que los operadores móviles ya no se diferencian en cuanto a sus ofertas comerciales de voz móvil debido a que las ofertas de minutos ilimitados ya no solo están generalizadas, sino que son prácticamente universales. La comoditización de la voz móvil ya había sido advertida por la CRC incluso desde el año 2016 cuando, en el documento soporte previo a la Resolución CRC 5107 de 2017 (la cual modificó normas relativas al Roaming Automático Nacional-RAN), el regulador reconoció que el servicio de voz móvil se encontraba en una fase de decaimiento al estar masificado y tener una amplia cobertura nacional, con penetración del 119% (las líneas ya habían superado al número de habitantes) y unos ingresos que venían cayendo desde 2012¹¹. Posteriormente, en los considerandos de la Resolución CRC 5827 de 2019, la CRC volvió a tocar el tema al manifestar que era “necesario profundizar en los análisis que permitan determinar el estado del proceso de comoditización del servicio de voz móvil”¹² y, en 2021, en el marco del proyecto de revisión de los esquemas de remuneración móvil, la CRC manifestó que la comoditización “es consecuencia de la innovación tecnológica y el nivel de competencia en el mercado” (NFT)¹³.

La tardanza de la CRC en tomar acciones sobre un proceso evidente y que ya había notado desde hace más de siete (7) años ha llevado a que no solo se haya completado la comoditización de la voz móvil, sino que lo mismo esté ocurriendo desde hace tiempo con el servicio de internet móvil. Por efecto del desarrollo de las redes y muy especialmente por la fuerte competencia, las ofertas comerciales presentes en el mercado, tanto prepago como pospago, incluyen ahora cantidades muy altas de GB, las cuales continúan en crecimiento.

En junio de 2023, el consumo promedio de internet móvil por acceso se situó en 8,4 GB al mes (3,6 GB en prepago y 13,7 GB en pospago) en una tendencia creciente.



Data Flash 2023-021 - Internet Móvil. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2023-021-internet-movil>

¹¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional. Diciembre de 2016. Págs. 75-79. Disponible en <https://crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/8000-76-28>

¹² <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00005827.pdf>

¹³ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del Mercado minorista Voz Saliente Móvil. Documento de Formulación del problema. Julio de 2021. Pág. 67. Disponible en <https://crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-2>



Por su parte, las ofertas comerciales de los operadores superan con creces esos consumos promedio, y desde hace por lo menos 3 años se generalizó la oferta de GB ilimitadas, por lo que los operadores cada vez más tienen que competir por otros frentes, como en valores agregados de suscripciones a servicios OTT de video (Netflix, Amazon Prime, etc), dado que es palpable que la competencia ya no se centra en las GB ofrecidas, y lo hará cada vez menos en el futuro próximo, cuando se completará también el proceso de comoditización del internet móvil.

Por lo tanto, para alinearse con las mejores prácticas internacionales de regulación de mercados de telecomunicaciones y reflejar la realidad del sector en Colombia, además de la necesidad de excluir el mercado relevante minorista Voz Saliente Móvil de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante (lista contenido en el Anexo 3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016) y mantener por fuera de la misma al mercado Internet Móvil, como lo plantea el proyecto de resolución en comento, la CRC debe aprovechar esta ocasión para eliminar de la regulación estos dos mercados minoristas individuales (los mercados relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil), es decir, excluirlos de la lista de mercados relevantes contenida en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

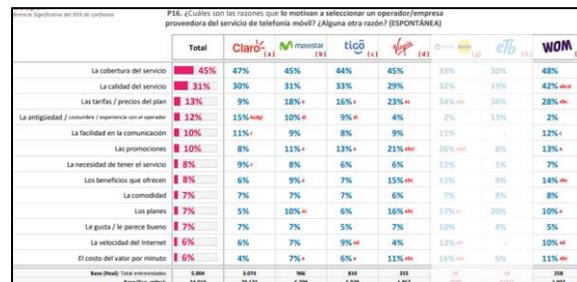
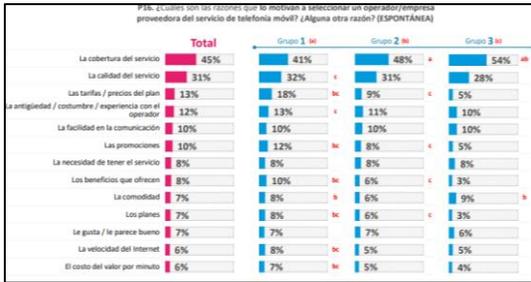
2.2. Los mercados relevantes minoristas Voz Saliente Móvil e Internet Móvil no cumplen con ninguno de los tres (3) criterios para ser considerados susceptibles de regulación ex ante

Concordamos con la conclusión de la CRC de considerar 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 segundo de los criterios relativo a la competencia potencial, con lo cual el primero de esos mercados, actualmente incluido en el listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, debe ser excluido de dicha lista. Sin embargo, vamos a proporcionar argumentos para mostrar que ninguno de esos dos mercados relevantes minoristas (Voz Saliente Móvil e Internet Móvil) cumplen con ninguno de los tres criterios establecidos en la regulación y robustecer así el debate.

2.2.1. Las condiciones actuales de competencia son adecuadas

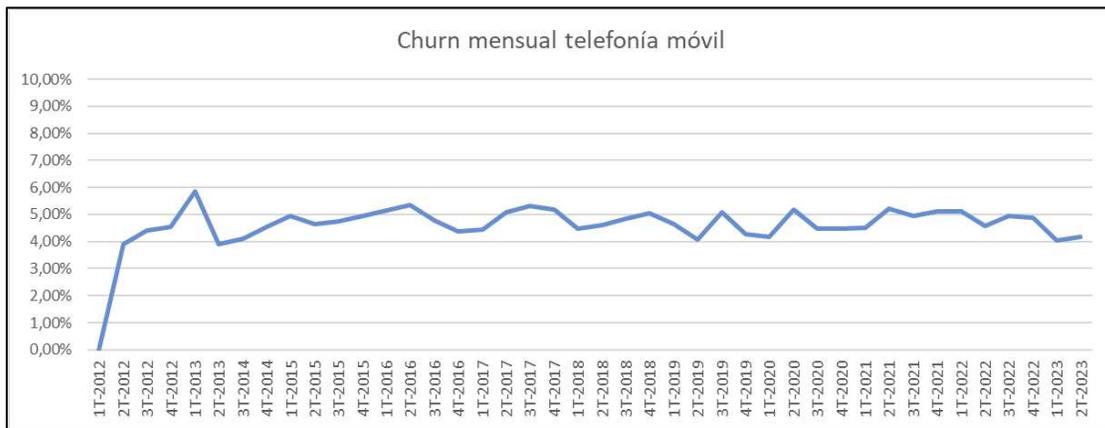
Como se ha mencionado previamente, la fuerte competencia y la inversión de los operadores ha generado un incremento notable del bienestar de los consumidores plasmado en mayor consumo por acceso y menores precios minoristas, sumado a una cobertura cada vez mayor. Además, los mercados Voz Saliente Móvil 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.

Esto se suma al hecho de que, como se puede observar del estudio del Centro Nacional de Consultoría (CNC) contratado por la CRC para la primera fase del proyecto regulatorio y que publicó como anexo al documento "*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*", la competencia entre los operadores se da en múltiples dimensiones y resultar ser muy heterogénea a lo largo y ancho del país y por grupo poblacional, siendo la cobertura la variable más relevante por la que los usuarios eligen su operador, seguido por la calidad y por las tarifas (variable poco relevante).



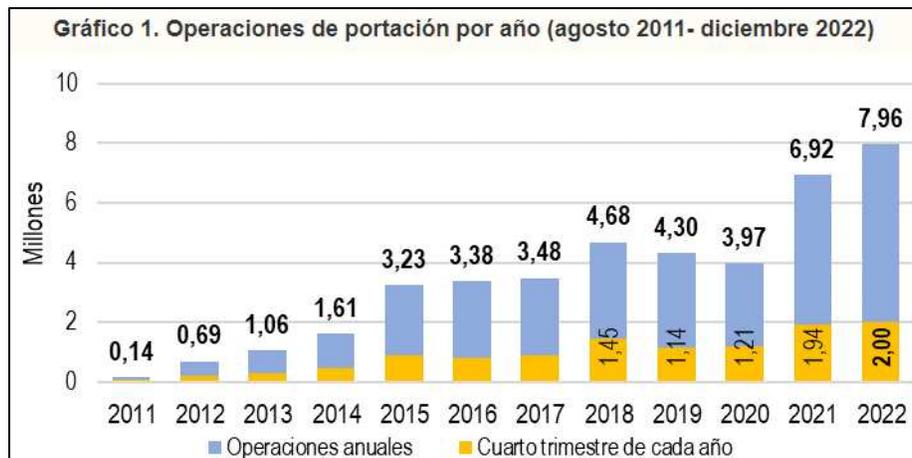
Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Págs. 125-126.

Por su parte, el mercado móvil colombiano presenta una tasa de desafiliación (churn) cercada al 5% mensual, lo que significa que un operador podría potencialmente perder en un año el 60% de su base de clientes si no reacciona de forma contundente a la fuerte competencia.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Del total de desafiliaciones, un número creciente se realiza mediante el cambio de un operador a otro haciendo uso de la portabilidad numérica móvil. En efecto, la regulación de la CRC ha permitido que los consumidores puedan elegir y cambiar de operador cuantas veces deseen y de forma casi instantánea, lo que conlleva a una robusta dinámica de movilidad de usuarios, representada por un creciente número de portaciones, que se duplicaron en tan solo 2 años, y alcanzaron en 2022 más del 10% del total de líneas móviles al inicio del periodo (el año 2022 inició con 75,1 millones de líneas).



Data Flash 2023-001 – Portabilidad Numérica Móvil.

Llama la atención que, contra toda evidencia, la CRC le reste importancia a esta fuerte dinámica de cambio, al punto que afirma sin sustento alguno que el número de portaciones “corresponde a un bajo porcentaje respecto del total de accesos móviles”¹⁴. En la realidad, si se analiza el número de operaciones de portación en otras jurisdicciones como proporción del total de accesos móviles, se encuentra que incluso en mercado de telecomunicaciones más maduros esa proporción es similar a la existente en Colombia, como lo explicó la firma consultora Analysys Mason en su estudio “Análisis de los mercados de servicios móviles en Colombia”¹⁵. Además, la CRC parece olvidar que lo relevante no es solo la cantidad de operaciones de portación que se realicen, que en Colombia son altas y con tendencia ascendente, sino principalmente la posibilidad real de cambiar de operador en cualquier momento, posibilidad que le otorga al usuario un poder de negociación importante y exige de parte de los operadores un esfuerzo adicional para atraer o retener a sus clientes.

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. Nos referimos a normativa relativa a portabilidad numérica móvil, RAN (tanto acceso como cargos regulados), reducción de cargos de interconexión, prohibición de cláusulas de permanencia mínima para servicios móviles, cambio del régimen de concesión por el de habilitación general, prohibición de bloqueo de terminales y de configuración en bandas de espectro específicas, modificación del régimen de acceso, uso e interconexión (que permite la interconexión con nuevos estándares, como el protocolo de señalización SIP y el VoLTE, en beneficio de los usuarios) y la regulación relativa a la figura de Operador Móvil Virtual (OMV).

Específicamente la regulación de RAN deja sin efecto las teóricas barreras de economías de escala y de alcance, pues permite que un operador pueda ofrecerles a sus usuarios de forma inmediata la misma cobertura que la ofrecida por el operador con mayor despliegue, eliminando ventajas derivadas de mayor cobertura y compitiendo directamente con operadores que han desplegado más infraestructura.

¹⁴ Documento Soporte. pág. 50.

¹⁵ Analysys Mason. Análisis de los mercados de servicios móviles en Colombia. Septiembre de 2023. págs. 35-38. Disponible en <https://crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Comentarios/claro-anexo-2-analysys-mason-2000-38-3-17-021023.pdf>



La inexistencia de barreras de entrada se demuestra fehacientemente con el ingreso de WOM al mercado tras la subasta de 2019 y su posterior crecimiento exponencial en número de usuarios (alcanzó 4 millones de usuarios tan solo 2 años y medio después de lanzar su oferta comercial¹⁶) y con el reciente ingreso de TELECALL, que participó en la subasta de espectro 5G realizada en diciembre de 2023, circunstancias que indican que en el mercado móvil colombiano se puede competir de manera efectiva.

Todos estos argumentos que demuestran las adecuadas condiciones del sector móvil en Colombia, y que se han esgrimido por parte de COMCEL en diversas comunicaciones, aplican tanto en el mercado relevante Servicios móviles como en los mercados relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil, puesto que la inexistencia de barreras de entrada y la fuerte movilidad le permiten a cualquier operador competir en cualquiera de estos dos mercados relevantes individuales (si bien, como se explicó previamente, no resulta del principal interés de los operadores competir en esos mercados de solo voz y solo datos, pues la tendencia del mercado y las preferencias del consumidor ya se han desplazado hacia la oferta conjunta existente en el mercado Servicios Móviles).

Por los argumentos expuestos, 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. Teniendo en cuenta que para considerar a un mercado relevante como susceptible de regulación ex ante se deben cumplir los 3 criterios de forma simultánea (conforme lo indica el artículo 3.1.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016), esto ya es suficiente para descartar a estos mercados de pertenecer a dicho listado. Sin embargo, para este documento se va a demostrar por qué no se cumple con ninguno de los 3 criterios, siguiendo a continuación con la explicación del segundo criterio relativo a la competencia prospectiva.

2.2.2. Las condiciones del mercado van a cambiar en el corto y mediano plazo

La CRC encuentra en su documento soporte que ninguno de los dos mercados minoristas analizados, Voz Saliente Móvil e Internet Móvil, cumplen con este criterio, por lo que considera que no deben ser considerados susceptibles de regulación ex ante. En cuanto al mercado Voz Saliente Móvil, considera que su participación en el total de usuarios que generan ingresos seguirá bajando, hasta llegar al 8,1% en diciembre de 2025, notando que el tamaño de ese mercado está naturalmente acotado al número de accesos con tecnologías 2G y 3G, y que al estar en una fase de decaimiento los problemas de competencia tienden a desaparecer o pierden relevancia para los proveedores y para los usuarios. Respecto del mercado Internet Móvil, las proyecciones de la CRC indican que aumentará en tamaño absoluto y relativo (hasta llegar en diciembre de 2025 al 7,14% del total de accesos que generan ingresos), con lo cual se mantendrá con una muy baja proporción de los accesos con un crecimiento incipiente, y que las estrategias comerciales y la implementación de nuevas tecnologías generarán cambios en la estructura del mercado¹⁷.

Desde COMCEL compartimos la conclusión respecto del no cumplimiento de este segundo criterio para considerar que un mercado sea susceptible de regulación ex ante. Sin embargo, como se mencionó previamente en este documento, consideramos que ambos mercados minoristas, Voz Saliente Móvil e Internet

¹⁶ <https://www.wom.co/noticias/wom-llega-a-los-4-millones-de-usuarios>

¹⁷ Documento Soporte. págs. 75-84.



Móvil, se encuentra en la sub fase de decaimiento, lo que se demuestra principalmente en que cada vez existe menos oferta comercial (cantidad de planes postpago y paquetes prepago) de solo voz y de solo datos y, sobre todo, en la reducción absoluta y relativa que viene dándose en cuanto a valores facturados para estos dos mercados relevantes individuales.

Adicionalmente, es importante mencionar que el sector de telecomunicaciones móviles en Colombia va a experimentar en el corto plazo cambios muy relevantes que reconfigurarán por completo la industria e intensificarán la competencia. Por una parte, la integración de redes entre los operadores TIGO y MOVISTAR, que fue autorizada por la SIC mediante Resolución 61548 de 2023¹⁸, les permitió a esos operadores compartir sus redes y sus torres de infraestructura física, para lo cual crearon una nueva persona jurídica (NetCo) que pasa a tener de forma súbita la red más grande del mercado, logrando mayores eficiencias en costos. Esto se suma a que les fue autorizado crear una Unión Temporal a la que ceder el espectro con el que ya cuentan, con lo que aumentó sustancialmente la cobertura y la capacidad de esos operadores¹⁹, y participaron de forma conjunta en la subasta 5G realizada en diciembre de 2023, con lo que unieron esfuerzos y tuvieron una mejor posición competitiva para competir en la puja. La SIC consideró que la integración generaría efectos positivos en la competencia en el mercado derivados de las eficiencias que se lograrían²⁰, teniendo en cuenta que TIGO y MOVISTAR podrán competir de una forma todavía más agresiva que lo que ya lo hacen.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que en la subasta 5G recientemente realizada entró al mercado colombiano un nuevo operador llamado TELECALL, lo cual generará una presión competitiva todavía mayor de la que ya existe, similar a lo ocurrido con la entrada de WOM al mercado tras la subasta de 2019, operador que lanzó su oferta comercial en abril de 2021 con una estrategia de bajos precios y que forzó al resto de operadores a reaccionar comercialmente para no perder mercado.

Otro factor adicional derivado de la subasta 5G es que el despliegue de redes que se deriva de dicha asignación de espectro va a generar de forma evidente una reconfiguración del mercado y una mayor competencia, producto de las posibilidades que genera esa nueva tecnología en cuanto a competir tanto en el segmento masivo como en nichos específicos de acuerdo con la demanda por soluciones tecnológicas.

Un elemento adicional que en el corto y mediano plazo continuará dinamizando la competencia es la presencia y crecimiento de los servicios OTT, los cuales evolucionan de forma constante para satisfacer las preferencias y necesidades de los consumidores

Todos estos factores vigorizarán la competencia en el sector móvil en Colombia, la cual, como se ha demostrado previamente, se dará principalmente en el mercado conjunto Servicios Móviles, e igualmente dinamizará a los mercados Voz Saliente Móvil e Internet Móvil, evitando que se genere a futuro cualquier preocupación por eventuales problemas de competencia.

Por lo anterior, tampoco se cumple con el segundo criterio establecido en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 para determinar si un mercado relevante es susceptible de regulación ex ante, criterio relativo al potencial de competencia en el corto o mediano plazo.

¹⁸ <https://consultaintegraciones.sic.gov.co/#/formulario-publico-radicado>

¹⁹ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 61548 del 6 de octubre de 2023. Págs. 5-8.

²⁰ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 61548 del 6 de octubre de 2023. Págs. 21-36.



2.2.3. Las normas del derecho de la competencia en Colombia son efectivas para corregir eventuales fallas

Colombia cuenta con una sólida legislación destinada a la protección de la libre competencia, contenida principalmente en la Ley 155 de 1959²¹, el Decreto 2153 de 1992²² y la Ley 1340 de 2009²³, que se encuentra alineada con las mejores prácticas internacionales y que prevé sanciones bastante altas y disuasorias para sancionar las infracciones a las normas, régimen sancionatorio que fue fortalecido recientemente mediante la Ley 2195 de 2022²⁴, la cual elevó sustancialmente el monto de las sanciones.

Estas normas le dan a la SIC, en su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia²⁵, todas las herramientas necesarias para sancionar y disuadir conductas que afecten la competencia de los mercados, tales como actos o acuerdos contrarios a la libre competencia. Es importante tener en cuenta que la SIC es una autoridad de competencia con una altísima reputación internacional, al punto que ha sido considerada como la tercera mejor autoridad de competencia de América Latina²⁶, con lo que se demuestra que la SIC tiene toda la capacidad para investigar y, en caso de ser necesario, para sancionar con firmeza cualquier acto o acuerdo que restrinja la competencia, y en efecto constantemente vigila el sector de telecomunicaciones a través del monitoreo de distintas variables, mediante el envío de requerimientos de información y con el inicio de investigaciones por presuntas vulneraciones de normas, con lo cual se demuestra que el derecho de la competencia en Colombia es suficientemente efectivo para corregir eventuales fallas a través de la regulación ex post.

Por lo anterior, es totalmente claro que las normas relativas a la libre competencia en Colombia son efectivas para proteger al mercado y, en consecuencia, a los consumidores, al existir toda la capacidad para corregir las eventuales fallas de mercado que pudieran presentarse. Por lo tanto, tampoco se cumple con el tercer criterio para determinar que un mercado relevante deba ser considerado susceptible de regulación ex ante.

2.3. Se debe dejar sin efecto jurídico la declaratoria de dominancia en el mercado Voz Saliente Móvil y las medidas regulatorias particulares derivadas de la misma

El artículo 3.1.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece los criterios para determinar los operadores que ostentan posición dominante “*en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante*”, para lo cual el regulador debe evaluar la concentración y las participaciones de mercado, además de realizar un análisis prospectivo de la forma como evolucionará el mercado en el futuro:

“ARTÍCULO 3.1.3.1. OPERADORES CON POSICIÓN DOMINANTE. Para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, la CRC realizará un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta,

²¹ Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas.

²² Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones

²³ Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.

²⁴ Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

²⁵ Numeral 2 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.

²⁶ <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-entre-los-mejores-de-am%C3%A9rica-en-el-r%C3%A1nking-mundial-de-autoridades-de-competencia>



entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado” (NFT).

Esto significa que, para evaluar si existen operadores dominantes en un mercado, es un requisito previo que ese mercado sea susceptible de regulación ex ante. Esto quiere decir que, en contrapartida, sin un mercado relevante no es susceptible de regulación ex ante, necesariamente se colige que tampoco puede existir ningún operador dominante en dicho mercado relevante.

Por lo anterior, en lo que respecta al mercado relevante Voz Saliente Móvil, que dejará de ser considerado susceptible de regulación ex ante y será excluido del Anexo 3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, se debe levantar la declaratoria de dominancia que existe en ese mercado relevante contra COMCEL, declaratoria que se hizo mediante Resolución CRT 2062 de 2009²⁷ y se confirmó mediante Resolución CRT 2152 de 2009²⁸.

A su vez, eso implica invariablemente que se deben dejar sin efecto jurídico las resoluciones que impusieron medidas regulatorias particulares contra COMCEL en el mercado Voz Saliente Móvil (Resolución CRC 4002 de 2012²⁹ y Resolución CRC 4050 de 2012³⁰), y que se decidieron en una actuación administrativa de carácter particular y concreto iniciada mediante Resolución CRC 3139 de 2011.

Esto significa que le corresponde a la CRC dejar sin efecto los siguientes actos administrativos, debido a que los hechos que les sirvieron de fundamento (específicamente la inclusión del mercado relevante Voz Saliente Móvil en la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante) dejaron de existir y se ha producido la pérdida de fuerza ejecutoria de esas normas: i) Resolución CRT 2062 de 2009; ii) CRT 2152 de 2009; iii) Resolución CRC 4002 de 2012; y iv) Resolución CRC 4050 de 2012.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- a) El sector de comunicaciones se caracteriza por constantes cambios y evolución tecnológica, con un entorno competitivo dinámico;
- b) Los mercados relevantes minoristas Voz Saliente Móvil e Internet Móvil presentan buenas condiciones actuales de competencia;
- c) Las condiciones de competencia van a cambiar en el corto y mediano plazo;
- d) Las normas del derecho de la competencia en Colombia son efectivas para corregir eventuales fallas;
- e) Los mercados relevantes minoristas Voz Saliente Móvil e Internet Móvil deben estar por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante;
- f) Debe dejarse sin efecto la declaratoria de dominancia existente en el mercado relevante Voz Saliente Móvil realizada mediante Resolución CRT 2062 de 2009, confirmada mediante Resolución CRT 2152 de 2009;
- g) Se deben dejar sin efecto jurídico las resoluciones que impusieron medidas regulatorias particulares contra COMCEL en el mercado Voz Saliente Móvil (Resolución CRC 4002 de 2012 y Resolución CRC 4050 de 2012).

²⁷ <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00002062.pdf>

²⁸ <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00002152.pdf>

²⁹ <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00004002.pdf>

³⁰ <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00004050.pdf>



Esperamos que estos comentarios sean tenidos en cuenta por la CRC para contribuir a que la regulación de servicios móviles se ajuste a las prácticas internacionales y refleje la realidad del mercado, en el cual los operadores compiten de forma agresiva en servicios cada vez más convergentes.

Cordialmente,

DocuSigned by:

Santiago Pardo Fajardo

C8E4C986876A45F...

SANTIAGO PARDO FAJARDO

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

DS

IGMM