

116751000G-036

Bogotá D.C, 31 de enero de 2024

Doctor

**NICOLAS SILVA CORTES**

Director Ejecutivo

**COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES**

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al proyecto de Resolución y al Documento Soporte del proyecto que modifica la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante

Respetado Señor Director,

Desde Telefónica Movistar Colombia, agradecemos a la Comisión el espacio otorgado para comentar esta Consulta, para que la industria pueda emitir opiniones y formular recomendaciones que contribuyan a fomentar la competencia en los mercados de servicios móviles minoristas de Colombia.

A su vez, expresamos nuestro desacuerdo con la potencial decisión de la CRC de no incluir los mercados de voz saliente móvil e internet móvil en el listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, a pesar de la marcada dominancia de CLARO en ambos mercados.

La exclusión de estos mercados de la regulación ex ante es contradictoria, dada la evidencia de la marcada dominancia y el deterioro de las condiciones de competencia. Los mercados de voz saliente móvil e internet móvil deben ser incluidos en la regulación ex ante debido a la marcada dominancia de CLARO en ambos mercados y las limitadas perspectivas de competencia efectiva que ofrece la regulación actual.

La exclusión de estos mercados de la regulación ex ante resulta contradictoria, ya que el análisis de competencia evidencia problemas significativos, como altos niveles de concentración, diferencias significativas entre la participación de mercado del operador dominante y sus competidores, y barreras sustanciales a la entrada. Además, la falta de implementación de un esquema asimétrico en el acceso al servicio mayorista de RAN conlleva a que no se puedan mitigar las barreras relacionadas con la cobertura y economías de escala y alcance del operador dominante. La inclusión de medidas asimétricas y la regulación ex ante son necesarias para contrarrestar el poder de mercado del operador dominante y garantizar condiciones de competencia equitativas en estos mercados.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, antes de emprender iniciativas regulatorias como esta, es inaplazable que la Comisión tome cartas con la urgencia y seriedad que amerita la dominancia del operador CLARO. La complacencia regulatoria ante un escenario de competencia desequilibrada y monopolística es inadmisibles, y hace inviables los modelos de negocio competidores. La persistente posición dominante de CLARO en los mercados de voz saliente móvil e internet móvil solo ha tenido una breve tregua cuando, hace ya más de una década, se definieron medidas asimétricas. Continuar sin estas medidas, es un atentado flagrante contra los principios constitucionales de la libre competencia, y también constituye una omisión en la aplicación a las normativas vigentes y a los derechos de los consumidores y otros operadores del mercado.

Las medidas asimétricas que han sido propuestas por Telefónica y otros operadores no son meras sugerencias, sino imperativos regulatorios que deben ser implementados con celeridad y determinación. Estas medidas incluyen, pero no se limitan a, la prohibición para el dominante de recuperar clientes portados a otras empresas, establecer una obligación asimétrica de separación contable y contabilidad de costos, así como implementar mecanismos de supervisión del cumplimiento efectivo de las obligaciones asimétricas.

Volviendo al proceso regulatorio que nos convoca, en virtud de los hechos y circunstancias expuestos, resulta imperativo enfatizar que la CRC ha persistido en una política de mínima intervención regulatoria, a pesar de haber reconocido anteriormente la carencia de una intensidad de competencia efectiva en los mercados relevantes de voz saliente móvil, internet móvil y servicios móviles, atribuible exclusivamente a la posición dominante prolongada de la empresa CLARO. Esta situación, a nuestro juicio, requiere de una respuesta regulatoria decidida y específica como la propuesta arriba.

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

Nos encontramos en desacuerdo con el enfoque regulatorio y de competencia adoptado por la CRC. Consideramos que, tanto en el mercado de voz saliente móvil como en el de internet móvil, no solo se percibe una ausencia de competencia efectiva, sino que también es poco probable que los problemas identificados se resuelvan en el futuro previsible. Además, estos problemas podrían extenderse a mercados minoristas relacionados.

En cuanto al mercado de voz saliente móvil, la CRC sostiene que su declive eventual lo hará irrelevante en el largo plazo, eliminando la necesidad de una revisión ex ante periódica. En contraste, para el mercado en expansión de internet móvil, a pesar de su alta concentración, la CRC considera que ciertos factores podrían atenuar los problemas existentes. Sin embargo, factores como la penetración del 5G y las estrategias de migración de usuarios a servicios empaquetados, lejos de mitigar, podrían reforzar la posición dominante de CLARO. La falta de claridad en cuanto a la supervisión futura de este mercado por parte de la CRC y los criterios para su revisión aumentan la incertidumbre y la posibilidad de un empeoramiento en los niveles de concentración del mercado.

Es nuestro argumento que la CRC omite reconocer que los problemas de competencia, originados por la existencia de un agente económico dominante, deben ser abordados mediante un régimen asimétrico que regule eficazmente su poder de mercado y prevenga, de manera proactiva, prácticas que puedan constituir un abuso de dicha posición dominante. Este enfoque es preferible a la desregulación de los mercados o la imposición de obligaciones simétricas a todos los operadores móviles. A continuación encontrará el desarrollo de nuestros argumentos:

## 1. Introducción

Desde la empresa lamentamos que la CRC haya optado por mantener un enfoque de mínima intervención regulatoria al considerar que los mercados relevantes de voz saliente móvil e internet móvil no deben ser incluidos en el listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante del Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En nuestra perspectiva, resulta contradictorio que el regulador haya decidido excluir a ambos mercados minoristas móviles de la regulación ex ante cuando el análisis de competencia evidencia un contexto de marcada dominancia por parte de CLARO y pocas opciones para que los problemas de competencia detectados puedan ser revertidos de cara al horizonte temporal de la siguiente revisión de mercado.

Dicha problemática es aún más preocupante si consideramos el desmejoramiento progresivo de las condiciones de competencia que vienen experimentando los mercados móviles minoristas - a saber, voz saliente móvil, internet móvil y servicios móviles - y los eventuales riesgos que podrían derivarse no solo en el caso de que dicha dominancia sea sostenida en el tiempo, sino también de la posibilidad de que este operador la traslade a otros mercados vinculados.

En nuestros comentarios al Proyecto Regulatorio “Revisión de medidas aplicables a Servicios Móviles” destacamos que gran parte de las medidas propuestas, aprobadas por Resolución CRC 7285 de 2024, constituían únicamente modificaciones normativas de forma y no de fondo, que imponían cargas regulatorias a todos los operadores móviles con red – OMR de manera simétrica, desconociendo que el problema de ausencia de competencia efectiva en los mercados móviles – incluyendo los mercados minoristas móviles objeto de esta revisión – se deriva de la dominancia de CLARO y del abuso de dicha posición en perjuicio de los competidores y los usuarios.

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

Además, esta situación puede verse empeorada si consideramos que, en esta oportunidad, el regulador ha optado por excluir del ámbito de aplicación de la regulación ex ante a mercados minoristas móviles que vienen siendo afectados por la problemática previamente expuesta.

En este contexto, el presente documento de opinión expone nuestros principales comentarios y observaciones al documento “Revisión de los Mercados Relevantes Voz Saliente Móvil e Internet Móvil”, con el objeto de que el regulador pueda tomarlos en consideración para reenfocar la revisión de mercado realizada y que, eventualmente, los mercados de voz saliente móvil e internet móvil puedan formar parte de aquellos mercados que vienen siendo revisados ex ante de manera periódica por la CRC. Asimismo, en línea con la posición expresada por Telefónica en anteriores oportunidades, se propone la implementación de medidas asimétricas que coadyuven a contrarrestar el poder de mercado del operador dominante en los mercados minoristas móviles, incluyendo aquellos objeto de esta revisión.

## **2. Antecedentes de la Revisión de Mercados**

La Resolución CRC 5108 de 2017, actualizó el listado de mercados relevantes del Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y el listado de los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante señalados en el Anexo 3.2 de la citada resolución. En lo que refiere a los mercados relevantes minoristas relacionados con los servicios de comunicaciones móviles, el marco normativo vigente ha definido los siguientes tres:

- i. Voz saliente móvil, que corresponde a la contratación individual del servicio de telefonía móvil o de solo voz móvil, incluyendo la originación de mensajes cortos de texto (SMS) y de mensajes multimedia (MMS)- con cobertura a nivel nacional;

- ii. internet móvil, que es la contratación individual del servicio de internet móvil con cobertura a nivel nacional; y,
- iii. servicios móviles, la contratación conjunta o empaquetada de los servicios de voz e internet móvil, incluyendo la originación de SMS y de MMS con cobertura nacional.

A la fecha, solo los mercados de voz saliente móvil y servicios móviles se encuentran calificados como mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

Por su parte, la Resolución 7007 de 2022 modificó las condiciones de remuneración de los servicios móviles definidos en los Capítulos III, VII y XVI del Título IV de la Resolución CRC 5050. En dicha resolución, la CRC estableció, entre otros, un esquema de remuneración “Bill & Keep” a partir del 1º de mayo de 2025, y redujo anualmente los cargos de acceso a redes móviles con el fin de llegar al esquema propuesto.

Asimismo, como parte de la Agenda Regulatoria 2023-2024, la CRC consideró relevante desarrollar el proyecto de “Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles” para verificar la definición de los mercados y analizar sus condiciones de competencia. Para ello, el regulador estableció dos fases de ejecución:

- (i) la revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”, publicada el 18 de agosto de 2023, que derivó en la elaboración del proyecto “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles” publicado el 8 de setiembre de 2023 y del Proyecto de Resolución “Por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas disposiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”, publicado el 3 de noviembre de 2023”, y;
- (ii) la revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil”, publicado el 23 de diciembre de 2023, cuyos principales comentarios se exponen en el presente documento.

Como esta Consulta se circunscribe a los mercados relevantes de voz saliente móvil e internet móvil, nos referiremos a las metodologías utilizadas en las revisiones previas para delimitar su definición, estructura y nivel de competencia, y a las medidas que impuso el regulador para ambos mercados.

## 2.1 Mercado de “voz saliente” móvil

Fue incorporado como mercado relevante susceptible de regulación ex ante en la Resolución CRT 2058 de 2009. Entonces, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones – CRT (hoy CRC), aplicó la metodología de los “Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia”, estimando que los usuarios de voz móvil no consideraban como sustituto realizar sus llamadas a través de un teléfono fijo, tanto para las llamadas locales como para las de larga distancia nacional.

Además, el análisis de la elasticidad de la demanda y de las elasticidades cruzadas en conjunto con la implementación del test del monopolista hipotético – utilizando la metodología de la pérdida crítica -, demostraron que el servicio de voz móvil constituía un mercado relevante independiente a nivel nacional. En el mercado relevante se incluyeron a los SMS y MMS al ser servicios móviles contratados en conjunto con las llamadas de voz móviles.

Con relación al análisis de dominancia, la CRT identificó que CLARO era el operador con poder significativo de mercado – PSM, contando con una participación en términos de tráfico, ingresos y suscriptores de 70%, 60% y 66%. Asimismo, se indicó que CLARO registraba la tarifa off-net más elevada, situación que podría conllevar a que incrementase su participación en el mercado y limite el nivel de competencia, debido a que los usuarios móviles tendrían incentivos a contratar con el dominante a efectos de suscribirse a su red considerando el denominado “efecto club”.

En el marco de dicho procedimiento, el regulador emitió la Resolución CRT 2062 del 2009, a través de la cual constató que CLARO tenía posición dominante en el mercado relevante susceptible de regulación ex ante “voz saliente móvil” definido en la Resolución CRT 2058 de 2009.

La CRT constató estos elementos que demostraban que CLARO ostentaba posición dominante en ese mercado: (i) la existencia de barreras de entrada que reducían la competencia; (ii) el tamaño absoluto y relativo de CLARO, que incide en la estructura de costos y la magnitud de las externalidades de red; (iii) las externalidades de red y efectos club que incrementan los costos de cambio; (iv) la diferenciación de tarifas on-net y off-net que acentúan las externalidades de red; (v) la capacidad de diferenciarse de los competidores y de fijar tarifas por encima de estos; y, (vi) los efectos de externalidades de red y efectos club que hacen que CLARO no se vea afectado por las políticas comerciales de sus competidores.

En esta misma línea, la Resolución CRC 2171 de 2009 sometió al régimen regulado las tarifas de los servicios de voz de CLARO, imponiéndole una restricción tarifaria a todos los planes de voz, de forma que el precio del minuto para llamadas off net debía ser menor o igual al valor resultante de la suma del precio on net y el cargo de acceso vigente para la terminación de llamadas de redes móviles.

Con relación a la oferta mayorista de CLARO, la Resolución CRT 2067 de 2009 le impuso la obligación de poner a disposición de los proveedores de contenidos y aplicaciones (PCA) una oferta mayorista en condiciones comerciales razonables, transparentes y no discriminatorias. Ya en el año 2011, en el marco de la “Revisión de Condiciones de Competencia del mercado voz saliente móvil”, se confirmó la definición del mercado relevante realizada hacia el 2009 luego de la evaluación de la elasticidad de la demanda y de las elasticidades cruzadas.

Además, la Resolución CRC 3136 de 2011, actualizó los cargos de acceso para terminación de llamadas en redes móviles y prohibió el bloqueo de equipos comercializados por operadores móviles. Como consecuencia de los hallazgos identificados en la Resolución CRC 3136, el regulador decidió iniciar una actuación particular contra CLARO, la cual derivó en la emisión de la Resolución CRC 4002 de 2012, modificada posteriormente a través de Resolución CRC 4050 de 2012, a través de la que se impuso a dicho operador las siguientes obligaciones: (i) ofrecer a los operadores de larga distancia internacional - LDI y demás operadores los esquemas de cargos de acceso por uso y capacidad a un valor regulado; y (ii) garantizar que los precios por minuto de voz off net sean siempre menores o iguales al precio on net considerando todo tipo de tráfico.

Luego, en el 2016, la CRC realizó una “Revisión de los mercados de servicios móviles”, a través de la cual mantuvo la definición del mercado de voz saliente móvil luego de evaluar que existía una baja probabilidad de que los servicios OTT, correo electrónico y redes sociales fueran sustitutos de las comunicaciones por llamadas de voz móvil. Asimismo, respecto al análisis de competencia, la CRC concluyó que seguían presentándose problemas de competencia en el mercado y que a partir de la evaluación de indicadores de desempeño del mercado, no era previsible que en el corto y mediano plazo aumentara la competencia. Entre otros aspectos, se evidenció la capacidad del dominante para influir en las decisiones de consumo de los usuarios móviles, observando importantes niveles de concentración en términos de tráfico, ingresos, usuarios y diferencias muy marcadas con respecto a las participaciones de los competidores. Por tanto, el mercado de voz saliente continuó estando clasificado como mercado susceptible de regulación ex ante bajo la Resolución CRC 5108 de 2017.

Posteriormente, CLARO solicitó a la CRC que declarara que no era dominante en el mercado de voz saliente móvil y que se dejaran sin efecto las medidas impuestas en su contra<sup>1</sup>, ante lo cual la CRC desarrolló un nuevo análisis desestimando dicha solicitud y confirmando su dominancia en el citado mercado sobre la base del análisis de diversos indicadores, tales como la penetración del servicio, precios, consumo y usos del servicio de voz, dinámica de competidores, participaciones índices de concentración, entre otros<sup>2</sup>.

Por tanto, la Resolución CRC 5108 de 2017, que actualizó el listado de mercados relevantes sujeto a regulación ex ante, Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, mantuvo al mercado de voz saliente móvil como susceptible de regulación ex ante, encontrándose vigente la declaratoria de dominancia de CLARO y las obligaciones impuestas por Resoluciones CRC 4002 y 4050 de 2012. Cabe señalar que, en el marco de esta revisión de los mercados relevantes “Voz Saliente Móvil” e “Internet Móvil”, la CRC ha planteado la modificación del Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, proponiendo la exclusión del mercado minorista “Voz Saliente Móvil” del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

---

<sup>1</sup> Comunicación con radicado 2018300888 del 4 de abril de 2018.

<sup>2</sup> La CRC respondió con el radicado de salida 2018522577 del 22 de junio de 2018.

A efectos de sustentar el citado proyecto, la CRC validó la definición del mercado relevante minorista de voz saliente móvil actualmente vigente, tanto en su dimensión de producto como geográfica, como un mercado independiente de alcance nacional. Para tal efecto, el regulador analizó su sustituibilidad por el lado de la demanda y aplicó el test del monopolista hipotético siguiendo la metodología de validación de la definición de mercados relevantes descrita en el Título III de la Resolución CRC 5050.

La CRC identificó que las aplicaciones OTT para realizar llamadas y enviar mensajes de texto no ejercían suficiente presión competitiva sobre el servicio de voz móvil, por lo que eran servicios complementarios y, por tanto, no se incluyeron en el mismo mercado relevante. Así mismo, la CRC analizó la aplicación del test de los tres criterios al mercado de voz saliente móvil, concluyendo, respecto al primer requisito referido a la existencia de condiciones de competencia actuales, que el análisis de mercado revelaba la ausencia de competencia actual al detectarse altos niveles de concentración, diferencias significativas en las participaciones de mercado sostenidas en el tiempo, barreras sustanciales a la entrada de nuevos competidores, la reducción de ingresos y la tendencia decreciente en la cantidad de accesos en dicho mercado.

De otro lado, con relación al segundo requisito del test referido a la existencia de competencia potencial, la CRC indicó que el mercado se encontraba en una sub-fase de decaimiento de su ciclo de vida, esto es, que en el mediano plazo los problemas de competencia identificados en el primer criterio del test tenderían a desaparecer o perderían relevancia para los proveedores y usuarios en razón al marchitamiento del mercado.

En conclusión, dado que no se cumplía el criterio de competencia potencial, la CRC consideró que no resultaba necesario analizar el tercer criterio del test referido a la suficiencia del derecho de la competencia para solucionar los problemas detectados, siendo el caso que no resultaba necesario incluir a al mercado minorista de voz saliente dentro de la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Más adelante se presentarán nuestros principales comentarios a la propuesta regulatoria de la CRC y al análisis de competencia que la sustenta.

## **2.2 Mercado de internet móvil**

La Resolución CRT 2058 del 2009 definió el mercado relevante minorista con alcance municipal "*Datos (Acceso a Internet de Banda Ancha)*", incluyendo el acceso a internet fijo y móvil, basándose en las diferencias en las elasticidades de la demanda entre municipios de mayor y menor tamaño. Hacia 2011, la CRC realizó un nuevo análisis de elasticidades, estableciendo que el acceso a internet móvil era complementario al de internet fijo por lo que no formaban parte de un mismo relevante, por lo que la Resolución CRC 3510 de 2011 incorporó una modificación en el listado de mercados relevantes según el segmento minorista de la cadena de valor del servicio de acceso a internet.



Así, la citada resolución realizó la inclusión de los siguientes mercados: (i) mercado relevante de acceso a internet móvil por suscripción con alcance nacional; (ii) mercado relevante de acceso a internet móvil por demanda de alcance nacional; (iii) mercado relevante de datos (acceso a internet de banda ancha) residencial (alcance municipal); y, (iv) mercado relevante de datos (acceso a internet de banda ancha) corporativo (alcance municipal).

Posteriormente, en el marco del proyecto “*Revisión de los mercados de servicios móviles*” del 2016, la CRC analizó las condiciones de competencia de los siguientes mercados relevantes y las interacciones entre los mismos: (i) voz saliente móvil; (ii) acceso a internet móvil por suscripción y; (iii) acceso a internet móvil por demanda.

Al respecto, la CRC indicó que el internet móvil por suscripción y el internet móvil por demanda eran sustitutos adecuados, luego de realizar la prueba del monopolista hipotético o SSNIP Test, concluyendo que, desde la perspectiva de la demanda formaban parte de un mismo mercado relevante. Así, la Resolución CRC 5108 de 2017 unificó los mercados de acceso a internet móvil por suscripción y por demanda en un solo mercado relevante minorista denominado “Internet Móvil”, siendo que al no presentar problemas estructurales de competencia, no fue considerado como mercado susceptible de regulación ex ante.

Conforme fue expuesto, en el marco de la reciente revisión de los mercados relevantes “*Voz Saliente Móvil*” e “*Internet Móvil*”, la CRC ha propuesto validar la definición del mercado relevante minorista de internet móvil actualmente incluida en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, tanto en su dimensión de producto y geográfica, como un mercado independiente de alcance nacional. Para tal efecto, el regulador analizó la sustituibilidad por el lado de la demanda y aplicó el test del monopolista hipotético siguiendo la metodología de validación de la definición de mercados relevantes descrita en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Cabe destacar que la CRC identificó que el servicio de internet fijo no ejercía presión competitiva sobre el internet móvil sino que era complementario, por lo que no se incluyó en el mismo mercado relevante. Asimismo, la CRC analizó la aplicación del test de los tres criterios al mercado de internet móvil, concluyendo, respecto al primer requisito referido a la existencia de condiciones de competencia actuales, que el análisis de mercado revelaba la ausencia de competencia actual al detectarse altos niveles de concentración, diferencias significativas en las participaciones de mercado sostenidas en el tiempo, barreras sustanciales a la entrada de nuevos competidores y la reducción de ingresos en dicho mercado.

De otro lado, con relación al segundo requisito del test referido a la existencia de competencia potencial, la CRC indicó que, en términos prospectivos, se esperaban cambios en la estructura del mercado de internet móvil que podían modificar sus condiciones de competencia en el mediano plazo, por lo que no se cumplía el segundo criterio de evaluación.

En conclusión, en vista de que no se cumplía el segundo criterio del test referido a la existencia de competencia potencial, la CRC determinó que no resultaba necesario analizar el tercer criterio referido a la suficiencia del derecho de la competencia para solucionar los problemas del citado mercado y, por tanto, que tampoco era necesario incluir a este mercado en el listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenido en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Asimismo, el regulador indicó que resultaba necesario continuar monitoreando el comportamiento de la competencia en el mercado de internet móvil. Más adelante se presentarán nuestros principales comentarios a la propuesta regulatoria de la CRC y al análisis de competencia que la sustenta.

### **3. Análisis de las condiciones de competencia en los mercados de “voz saliente móvil” e “internet móvil”**

#### **3.1. La metodología empleada para la validación de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”**

Con relación al mercado de “voz saliente móvil”, desde Telefónica saludamos la rigurosidad técnica del análisis de validación a través del empleo de la metodología del *Conjoint Choice Based Analysis* para determinar las elasticidades de precio de la demanda propias de dicho servicio a partir de un modelo econométrico logit multinomial.

Destacamos que, como parte del análisis de la dimensión de mercado de producto y/o servicio, la CRC haya utilizado los resultados de la encuesta de contexto de hábitos y usos de los usuarios de servicios móviles del 2022 así como los estudios del rol de los OTT en Colombia del 2023, para concluir que no se evidenciaba una sustituibilidad entre las aplicaciones OTT para realizar llamadas y el servicio de voz móvil, concluyendo que no eran complementarios y que no formaban parte de un mismo mercado relevante. Asimismo, con relación al desarrollo del Test del Monopolista Hipotético, coincidimos en que, desde el punto de vista de la sustituibilidad por el lado de la demanda, el servicio de voz saliente móvil es un mercado relevante en sí mismo ya que no cuenta con sustitutos cercanos.

De otro lado, con relación al mercado de internet móvil, consideramos adecuado que el regulador haya utilizado la metodología del *Conjoint Choice Based Analysis* para determinar la elasticidad de la demanda del servicio de internet móvil, así como la elaboración de un modelo econométrico logit multinomial para evaluar la sustituibilidad del servicio de internet móvil con el de internet fijo.

Sobre la definición del mercado de producto y/o servicio, también coincidimos con que la CRC haya utilizado los resultados de la encuesta de hábitos y usos de los usuarios de servicios móviles del 2022 así como los resultados expuestos en la revisión de los mercados de servicios fijos, a efectos de concluir que el mercado relevante de internet móvil no incluye otros servicios de datos como los servicios de wifi prestados sobre redes fijas. Ello, debido a que las características técnicas, la oferta comercial y a los usos y necesidades cubiertas de los servicios indican que no son sustituibles entre sí para los usuarios sino que son complementarios.

Asimismo, con relación al desarrollo del Test del Monopolista Hipotético, consideramos adecuado que se haya confirmado que, desde el punto de vista de la sustituibilidad por el lado de la demanda, el servicio de internet móvil es un mercado relevante en sí mismo ya que no cuenta con sustitutos cercanos.

Con relación al análisis de la dimensión del mercado geográfico, para ambos servicios, esto es, voz saliente móvil e internet móvil, coincidimos en que la evaluación de ciertas características tales como, las asignaciones de espectro, las economías de escala y alcance, las estrategias de precios y la movilidad del usuario, pueden permitirnos concluir que el alcance de cada uno de estos mercados independientes es de ámbito nacional.

En conclusión, coincidimos con la validación de las definiciones de los mercados relevantes minoristas de voz saliente móvil e internet móvil, contenidas en el Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, tanto en sus dimensiones de producto como geográficas.

### **3.2. La aplicación del test de los tres criterios para determinar si los mercados relevantes de “voz saliente móvil” e “internet móvil” se encuentran sujetos a la regulación ex ante**

La legislación colombiana ha incorporado, en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, la metodología general estandarizada empleada tanto por las autoridades de competencia en el control ex post, como por las autoridades de regulación de mercados ex ante a nivel internacional a efectos de definir los mercados relevantes de telecomunicaciones. El artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, establece los criterios para determinar los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante:

#### ***Artículo 3.1.2.3. Criterios para determinar mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante***

- a) **Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado relevante.**
- b) **Potencial de competencia en el corto y mediano plazo.**
- c) **Aplicación del derecho de competencia.**

Considerando que la norma colombiana se inspira en las mejores prácticas internacionales de revisiones de mercados de comunicaciones electrónicas, en particular en la normativa y recomendaciones de la Comisión Europea, resulta relevante referirnos brevemente al desarrollo metodológico a nivel europeo del citado test de los tres criterios a efectos de justificar la intervención regulatoria de los mercados de voz móvil e internet móvil.

El artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, regula el denominado test de los tres criterios, en línea con lo desarrollado por la normativa europea, en particular el artículo 67, apartado 1 del Código de Comunicaciones Electrónicas<sup>3</sup> y la Recomendación de Mercados de la Comisión Europea<sup>4</sup>. El citado test de los tres criterios busca delimitar el número de mercados regulados en el sector y contribuir a la reducción de la regulación ex ante a medida que se desarrolle competencia en dichos mercados, por lo que, de no satisfacerse cualquiera de estos tres criterios, no sería factible la imposición de alguna regulación ex ante en el mercado analizado<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, aprobado por la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018

**“Artículo 67 Procedimiento de análisis del mercado**

*Las autoridades nacionales de reglamentación determinarán si un mercado pertinente definido de conformidad con el artículo 64, apartado 3, justifica la imposición de las obligaciones reglamentarias establecidas en la presente Directiva. Los Estados miembros velarán por que se lleve a cabo un análisis, si procede, en colaboración con las autoridades nacionales responsables en materia de competencia. Las autoridades nacionales de reglamentación tendrán en cuenta en la mayor medida posible las directrices PSM y observarán los procedimientos contemplados en los artículos 23 y 32 cuando realicen tal análisis.*

*Un mercado puede considerarse que justifica la imposición de las obligaciones reglamentarias establecidas en la presente Directiva si se cumplen todos los criterios siguientes:*

- *la presencia de barreras de entrada, importantes y no transitorias, de tipo estructural, jurídico o reglamentario;*
- *la existencia de una estructura del mercado que no tiende hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente, teniendo en cuenta el grado de competencia basada en la infraestructura y de otras fuentes de competencia detrás de las barreras de entrada;*
- *el hecho de que la legislación en materia de competencia por sí sola resulte insuficiente para abordar adecuadamente las deficiencias del mercado detectadas”.*

<sup>4</sup> Recomendación (UE) 2020/2245 de la Comisión de 18 de diciembre de 2020, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

<sup>5</sup> Recomendación (UE) 2020/2245 de la Comisión de 18 de diciembre de 2020, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

*“18) La aplicación de estos tres criterios acumulativos debe limitar el número de mercados regulados en el sector de las comunicaciones electrónicas y contribuir así a reducir progresivamente la regulación sectorial ex ante a medida que se desarrolle la competencia en dichos mercados. El hecho de no satisfacer cualquiera de los tres criterios indicaría que el mercado de que se trate no es susceptible de regulación ex ante. Es esencial imponer obligaciones reglamentarias ex ante a un mercado mayorista con el fin de garantizar una competencia sostenible solamente cuando existan una o varias empresas con un peso significativo en el mercado y cuando las soluciones previstas en el Derecho de la competencia no sean suficientes para resolver el problema. (...)”.*

El primer criterio buscar que el regulador determine la probabilidad de que se produzca la entrada en el mercado de comunicaciones electrónicas, teniendo en consideración, desde un punto de vista estático, dos tipos de obstáculos a la entrada, las barreras de tipo estructural y las de tipo jurídico o regulatorio<sup>6</sup>.

El segundo analiza si una estructura de mercado tiende hacia una competencia efectiva en el horizonte temporal pertinente, según el grado y las perspectivas de competencia basada en infraestructura y de otras fuentes de competencia detrás de las barreras de entrada. El análisis implica que el mercado llegará a ser efectivamente competitivo en ausencia de regulación *ex ante* en el período examinado, o lo hará después de dicho período, siempre que ya se observen pruebas claras de una dinámica positiva en el período examinado<sup>7</sup>.

Sobre el tercer criterio, la Comisión Europea refiere que el regulador debe valorar la adecuación de la normativa de libre competencia para abordar las deficiencias persistentes en los mercados. Deberá tener en cuenta que las intervenciones basadas en la normativa de competencia pueden resultar insuficientes cuando sea indispensable realizar una intervención frecuente u oportuna para corregir ciertas fallas de mercado, mientras que en los mercados caracterizados por una competencia efectiva y sostenible basada en infraestructuras la aplicación de tal marco normativo debe resultar suficiente<sup>8</sup>.

Finalmente, hay que indicar que el apartado 1 del Código de Comunicaciones Electrónicas, exige a los reguladores europeos verificar el cumplimiento de estos tres criterios de forma acumulativa para imponer obligaciones regulatorias *ex ante* en un mercado ante la ausencia de competencia efectiva desde una perspectiva de futuro.

### **3.2.1. Sobre el primer criterio del test referido a la ausencia de competencia efectiva**

Al mantener o suprimir la regulación de los mercados de telecomunicaciones, la CRC debe aplicar el test de los tres criterios. El análisis del primer requisito implica que se acredite la presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado. Según el documento del ERG (ahora BEREC), "*Guidance on the application of the criterio test*"<sup>9</sup>, la magnitud de las barreras de entrada puede evaluarse con indicadores como la existencia de costos hundidos, control de infraestructura no duplicable, ventajas o superioridad tecnológica, acceso privilegiado a capital, economías de escala y alcance, integración vertical, ventajas tecnológicas, entre otros.

---

<sup>6</sup> Considerando 8 de la Recomendación de mercados de la UE.

<sup>7</sup> Considerando 13 de la Recomendación de Mercados de la UE.

<sup>8</sup> Considerando 17 de la Recomendación de Mercados de la UE.

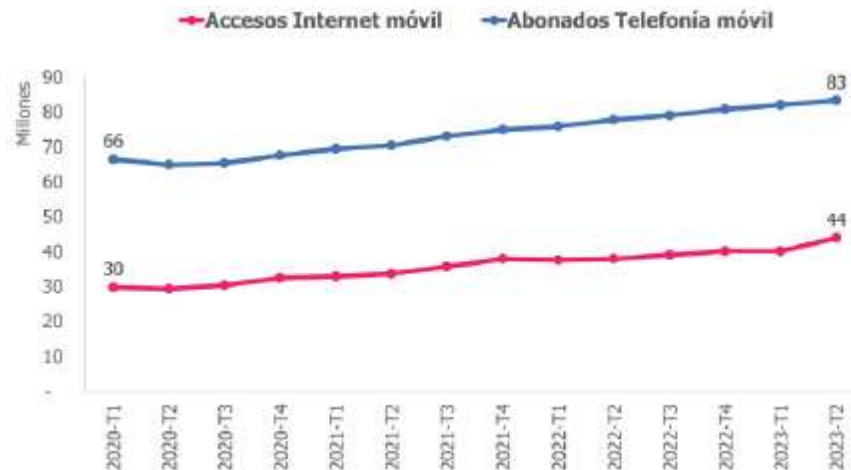
<sup>9</sup> ERG (08) 21, junio de 2008. Guidance on the application of the three criteria test, pp.10. Disponible en: [https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/documents/erg\\_08\\_21\\_erg\\_rep\\_3crit\\_test\\_final\\_080604.pdf](https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/documents/erg_08_21_erg_rep_3crit_test_final_080604.pdf)

A continuación exponemos los principales alcances del análisis del primer requisito del test realizado por la CRC y presentaremos nuestros comentarios sobre el particular.

### 3.2.1.1. Condiciones competitivas de los mercados de “voz saliente móvil” e “internet móvil”

En los últimos años se ha venido dando un incremento del número de abonados tanto de telefonía móvil como de internet móvil en Colombia, pasando de 66 millones a 83 millones en el primer caso (+21%) y de 29,8 millones a 43,9 millones en el segundo caso (+48%) para el periodo 2020-T1 a 2023-T2.

**Gráfico 1: Accesos a telefonía móvil e Internet móvil en Colombia**



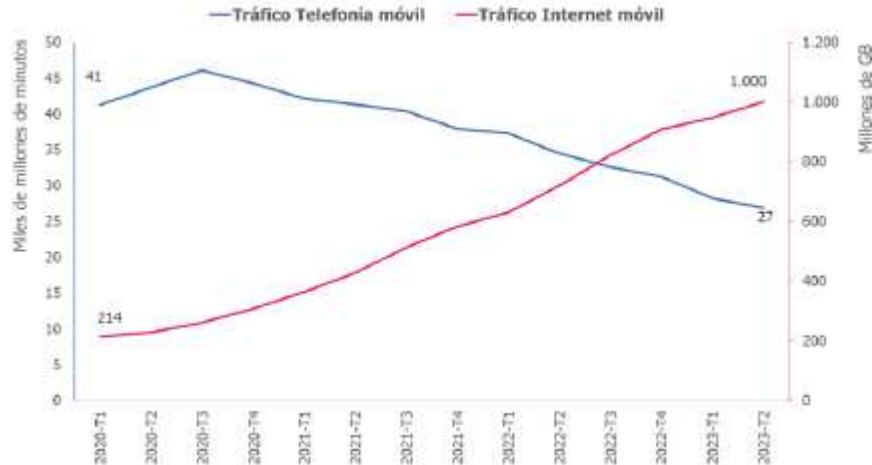
Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

Un aspecto relevante del mercado móvil es que, a junio de 2023, el 82,7% de los consumidores contrataron los servicios de voz e internet de manera empaquetada, el 11.2% solo contrató el servicio de voz móvil y el 6.1 % el servicio de internet móvil.

Por otro lado, la penetración de los servicios móviles ha continuado incrementándose sustancialmente, llegando en el caso de telefonía móvil a un valor de 159,6%, un valor muy elevado desde una perspectiva de comparativa internacional.

En todo caso, este aumento de la penetración de la telefonía no va acompañado de un aumento del tráfico de telefonía móvil, tal como se puede observar en el siguiente gráfico, en el que se ve las tendencias contrarias que siguen los tráficos de internet móvil y de telefonía móvil. Una de las razones que pueden explicar estas tendencias son que las llamadas de voz no se hayan a través de la telefonía móvil sino a través de aplicaciones OTT que emplean datos móviles, como WhatsApp.

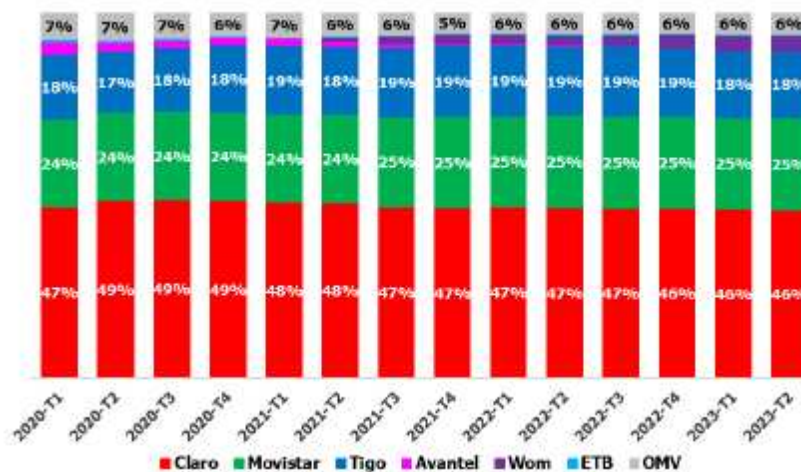
**Gráfico 2: Tráfico de telefonía móvil e Internet móvil en Colombia (2020-I - 2023-II)**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

En cuanto a la estructura del mercado de servicios móviles y las condiciones competitivas, puede observarse a través de los diferentes indicadores como CLARO sigue ostentando una posición dominante que no se ha visto debilitada en los últimos años. En lo referente al número de líneas de telefonía móvil, desde el primer trimestre de 2020 al segundo trimestre de 2023, la participación de CLARO se ha reducido solamente en un 1%, pasando del 47% al 46% del total líneas del mercado.

**Gráfico 3: Distribución de líneas de telefonía móvil (2020-I – 2023-II)**

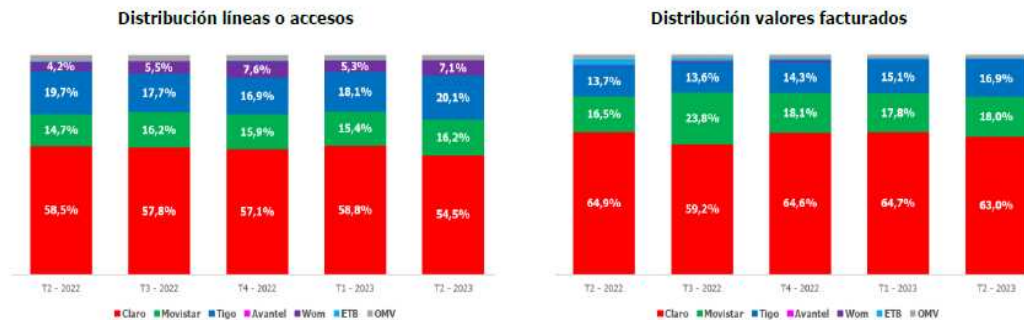


Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

De la misma manera, la participación de CLARO en los ingresos de telefonía móvil se ha mantenido estable en los últimos 3 años, 53% tanto en el primer trimestre de 2020 como en el segundo de 2023.

Ahora bien, si se analiza el mercado relevante minorista “Voz saliente móvil”, los datos muestran que CLARO sigue manteniendo una participación por encima del 50%, concretamente de un 54,5%, en cuanto al número de líneas que sólo contratan el servicio Voz Móvil, cifra que es en promedio 3 veces la cuota de mercado registrada por sus inmediatos competidores, Telefónica (16.2%) y TIGO (20.1%), respectivamente. Igualmente, en lo que respecta a la participación en términos de facturación registrada al 2023-II, CLARO cuenta con una participación del 63%, 3.5 veces superior a la de su competidor inmediato, que es Telefónica (18%).

**Gráfico 4: Líneas que contrataron voz móvil individual**

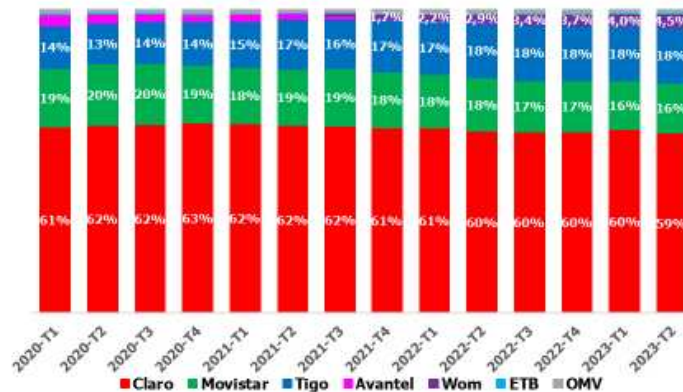


Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

Los datos para internet móvil muestran un patrón muy similar, CLARO ostenta el 52% de la participación de accesos de internet móvil, disminuyendo su participación únicamente un 3% desde el primer trimestre de 2020. No obstante, la dominancia de CLARO es aún más evidente, si analizamos su participación en términos de ingresos del servicio de internet móvil, la cual se sitúa en un 59%.



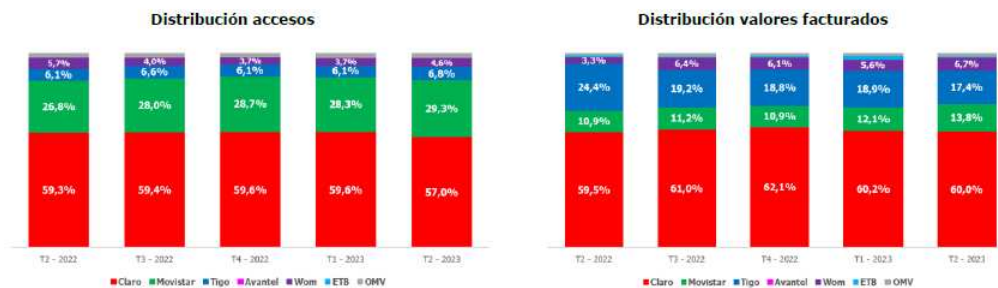
**Gráfico 5: Distribución ingresos servicio de internet móvil (2020-I – 2023-II)**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

En el mercado relevante minorista “Internet móvil”, los datos indican que CLARO también sigue ostentando una participación bastante por encima del 50%, concretamente de un 57,0%, en cuanto al número de líneas que sólo contratan el servicio Internet Móvil. Asimismo, la participación del operador dominante en términos de ingresos fue de 60%, 3.5 veces superior a la de su inmediato seguidor, TIGO (17.4%).

**Gráfico 6: Accesos que compraron solo internet móvil**

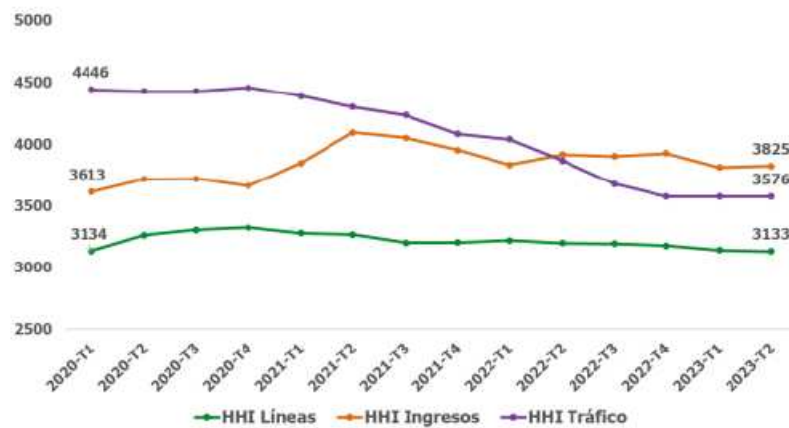


Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

Si se analizan los índices de concentración, se observa como en el caso del servicio de telefonía móvil el Índice de Herfindahl y Hirschman (HHI por sus siglas en inglés) en cuanto a tráfico disminuye en los últimos años. Sin embargo, para el caso de número de líneas se mantiene constante y para ingresos se incrementa, siendo este último el más relevante a la hora de medir la concentración de un mercado, lo que es una señal de que el mercado se ha reconcentrado desde el año 2020. En otras jurisdicciones, un mercado se considera peligrosamente concentrado en un único agente cuando (1) el IHH posterior a la operación es de 1.800 y se produce un cambio de 100 con respecto a los niveles del IHH anteriores a la fusión; o (2) la cuota posterior a la integración es del 30% y el IHH cambia en 100 con respecto a los niveles del IHH anteriores a la fusión.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> DOJ, US, HHI. Véase: <https://www.justice.gov/atr/herfindahl-hirschman-index>.

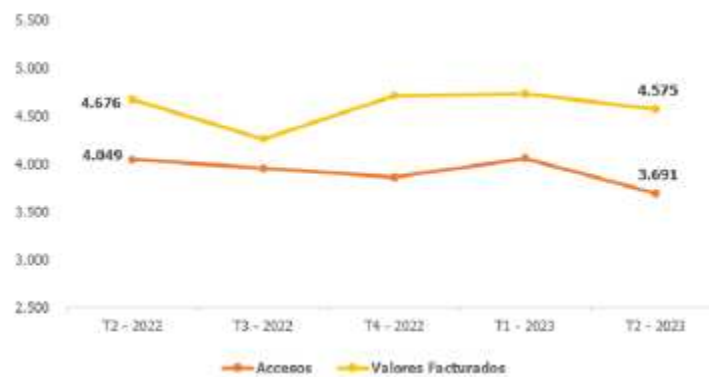
**Gráfico 7: Índice HHI telefonía móvil**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

Para el mercado relevante “Voz Saliente móvil” la concentración ha disminuido en términos de accesos, pero no de valores facturados entre el 2022-II y el 2023-II.

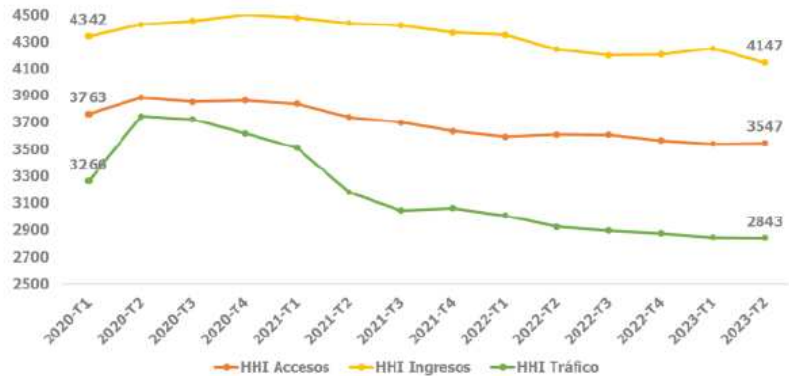
**Gráfico 8: HHI para el mercado “Voz Saliente Móvil”**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

En el servicio de internet móvil se observa una ligera caída de la concentración desde el primer trimestre de 2020 medida tanto en términos de ingresos como de accesos y tráfico. En todo caso, el índice sigue muy por encima de 3.000 para los ingresos y los accesos, el cual es el umbral de un mercado altamente concentrado.

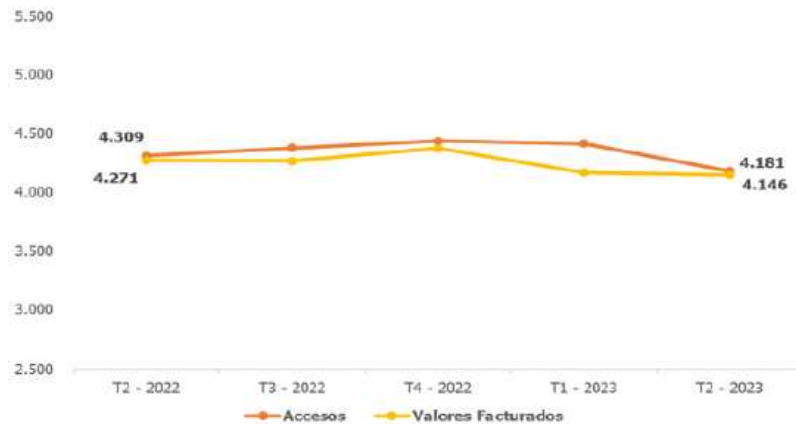
**Gráfico 9: HHI para el servicio Internet Móvil**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

En el caso del mercado relevante “Internet Móvil” el HHI también muestra una alta concentración ya que tanto en número de accesos como en valores facturados se sitúa en valores por encima de 4.000.

**Gráfico 10: HHI para el mercado relevante minorista Internet Móvil**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

En este sentido, después de analizar los diferentes indicadores para los mercado móviles minoristas materia de evaluación y, en línea con lo señalado por la CRC, resulta evidente que existe una gran concentración debido a la alta participación que ostenta CLARO en cada uno de estos mercados.

De otro lado, coincidimos con lo señalado respecto a que los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil” presentan condiciones estructurales que propician a que existan pocos operadores de red que compitan en el mercado toda vez que se requieren fuertes inversiones para el despliegue de redes y la prestación de servicios.

Asimismo, consideramos que las barreras de entrada son sustanciales ya que, entre otros factores, existe una disponibilidad limitada de espectro IMT en bandas bajas, costos hundidos, e importantes economías de escala y alcance por parte del operador dominante CLARO. Además, como hemos mencionado, la falta de implementación de un esquema asimétrico en el acceso al servicio mayorista de RAN conlleva a que éste no pueda mitigar las barreras relacionadas con la cobertura y economías de escala y alcance del dominante.

En atención a lo expuesto, coincidimos con la conclusión expresada por la CRC en el citado documento respecto al análisis del primer requisito del test. Ello, debido a que el análisis de competencia de los mercados relevantes minoristas de voz saliente móvil e internet móvil denota la existencia de importantes problemas de competencia, manifestados a través de altos niveles de concentración, diferencias muy significativas entre las participaciones de mercado del dominante y sus competidores, así como barreras sustanciales a la entrada.

### **3.2.2. Sobre el segundo criterio del test referido a la ausencia de competencia potencial**

En línea con el marco normativo desarrollado, y considerando que la evaluación del primer requisito del test, referido a la existencia de problemas de competencia efectiva en ambos mercados ha sido satisfecho, vamos a analizar el cumplimiento del segundo criterio del test.

Este segundo requisito del test señala que debe analizarse el estado de la competencia existente detrás de las barreras de entrada, esto es, si en aquellos mercados caracterizados por la presencia de altas barreras de entrada, puede existir un número de operadores suficiente que garantice que el mercado tienda hacia una competencia efectiva<sup>11</sup>.

*“(14) Incluso cuando un mercado se caracterice por unas barreras de entrada importantes, otros factores estructurales de dicho mercado pueden indicar que este aún tiende hacia una situación de competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente. En los mercados en los que cabe esperar un mayor número de redes desde una perspectiva de futuro, la aplicación de este criterio implica principalmente examinar el estado y la probable evolución futura de la competencia basada en las infraestructuras”<sup>12</sup>.*

Es importante decir que la CRC basó parte de su análisis en un “*enfoque teórico del ciclo de vida de los servicios de telecomunicaciones*”, herramienta que, según la Comisión, permitiría clasificar un servicio o mercado de acuerdo con su nivel de desarrollo e identificar la oportunidad y pertinencia de la acción regulatoria en el marco de los objetivos que persigue la autoridad.

---

<sup>11</sup> Con relación a este criterio ver del desarrollo de la Resolución por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija (mercado 2 ampliado/2020), la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas. ANME/D TSA/003/20M2ampliado-2020.

<sup>12</sup> Apartado 14 de la Recomendación de Mercados.

**Gráfico 11: Ciclos de vida de los servicios de telecomunicaciones**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

Es preciso indicar que este enfoque fue utilizado por la CRC en el marco de la *“Revisión y actualización de las condiciones para el Roaming Automático Nacional”* en 2016y plantea que el ciclo de vida de los servicios de telecomunicaciones tiene tres etapas, siendo que la acción regulatoria perseguida varía dependiente de cada una:

- (i) Etapa I de introducción: es usual que el regulador opte por esquemas desregulados para promover y privilegiar un despliegue más rápido de la infraestructura y una adecuada remuneración de costos de inversión.
- (ii) Etapa II de crecimiento: el despliegue de infraestructura es mayor y, generalmente se empiezan las regulaciones incipientes estableciendo cimientos para la competencia y condiciones de funcionamiento en aquellos mercados en los que potencialmente pudieran existir distorsiones de competencia y/o acceso.
- (iii) Etapa III de madurez: los esquemas regulatorios suelen ser más fuertes, especialmente en aquellos mercados que presenten características que interfieran con una adecuada competencia. Asimismo, el documento citado por la CRC refiere que, dentro de esta etapa se encuentra la sub-fase de decaimiento en la cual *“la regulación, si bien no se levanta, pasa a ser irrelevante para los agentes regulados del mercado, por cuanto su atención, y la de los consumidores, generalmente ha pasado a otros servicios”*.

Este Proyecto bajo comentario no desarrolla el detalle del modelo presentado; sin embargo, revisando el documento *“Revisión y actualización de las condiciones para el Roaming Automático Nacional”* citado por la CRC, se indica que la empresa Dantzig Consultores habría desarrollado un modelo denominado “Empresa eficiente móvil 2016” que habría sido utilizado para el cálculo de cargos de acceso móvil en la *“Revisión de los mercados de servicios móviles”* en ese año. Pero revisando este último documento, tampoco se encuentra un mayor desarrollo sobre el enfoque metodológico y la justificación de la relación entre intervención regulatoria y ciclos de vida de los mercados, menos aún para los casos concretos de estos mercados.

Finalmente, con relación a la sub-fase de decaimiento incluido en la tercera fase, es llamativo que, en la revisión de los mercados de servicios móviles del 2016, la CRC haya indicado que la regulación “no debe levantarse pese a que adquiere menos relevancia” por estar el mercado en fase de decaimiento, mientras que en el presente proyecto regulatorio se indica que ésta “puede o no mantenerse”.

En cualquier caso, no se advierte que la CRC haya proporcionado mayor justificación respecto a la aplicación del modelo en el caso concreto de cada uno de los mercados, así como de la razonabilidad de imponer y/o mantener regulación para los mercados de voz saliente móvil e internet móvil, más aún cuando el propio regulador ha reconocido la existencia de concentración y de la dominancia sostenida en el tiempo de CLARO en todos los mercados minoristas de servicios móviles, situación que puede conllevar a la afectación competitiva de mercados relacionados.

A continuación ahondaremos en las justificaciones proporcionadas por el regulador para los mercados minoristas de voz saliente móvil e internet móvil, respectivamente.

### **3.2.2.1. Mercado minorista de voz saliente móvil**

En el Proyecto Regulatorio, la CRC consideró que el mercado de voz saliente móvil se encuentra en la sub-fase de decaimiento del ciclo de vida del mercado, pues en el mediano plazo los problemas de competencia identificados en el primer criterio del test *“tienden a desaparecer o pierden relevancia para los proveedores y usuarios en razón al marchitamiento del mercado”*. Así, el regulador consideró que no se cumplía con el segundo criterio del test y que no resultaba *“pertinente”* mantener este mercado dentro del listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenido en el anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050.

Al respecto, la CRC indicó que el mercado se encontraba en etapa de marchitamiento, dada su disminución en términos de accesos e ingresos y a la baja oferta de planes y paquetes del servicio individual de telefonía móvil. Ello debido a que entre enero de 2022 y junio de 2023, el mercado de voz saliente móvil se contrajo en un 27% (6.5 millones a 4,8 millones de accesos) y la facturación mensual disminuyó un 42% (de \$45.7 mil millones a \$26.4 mil millones). Asimismo, se indicó que a octubre de 2023, la oferta de planes o paquetes individuales de telefonía móvil se limitaba a un solo plan en pospago y al 9% en paquetes en prepago, siendo que además, la encuesta de hábitos y usos del 2022 evidenciaba que la proporción de usuarios que contrataba individualmente la telefonía móvil se redujo del 30% al 11 % entre el 2016 al 2022.

La CRC también analizó la evolución del tamaño relativo del mercado de voz saliente móvil según la cantidad de accesos para diciembre de 2025<sup>13</sup>, concluyendo, que para dicha fecha, los accesos que solo harían uso del servicio de voz móvil se reducirían hasta llegar a representar el 8.1% del total de accesos móviles que les generan ingresos a los operadores. Cabe destacar que la participación de accesos del mercado de voz saliente móvil sobre el total de accesos móviles a septiembre de 2023 fue de 10.28%.

Asimismo, la CRC refiere que el mercado de voz saliente móvil estaría acotado a la cantidad de usuarios con tecnologías 2G y 3G y que, según las proyecciones que realiza la Agencia Nacional del Espectro – ANE en el modelo de valoración de espectro, los usuarios de la tecnología 2G desaparecerían para 2026 y los usuarios de 3G presentarían una disminución del 13.5% entre 2024 y 2025, continuando con una senda decreciente.

De igual forma, la CRC indica que los accesos que conforman el mercado de voz saliente móvil migrarían hacia otros mercados (servicios móviles o internet móvil) de manera progresiva en la medida en que el dispositivo de acceso se los permita y exista cobertura 4G o 5G.

- **Comentarios:**

La práctica internacional regulatoria refiere que el segundo requisito del test es satisfecho cuando se constata que el mercado de referencia no tiende hacia la competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente. Para el caso colombiano, se entiende, según el párrafo 2 del artículo 3.1.2.5 de la Resolución 5050, que el horizonte temporal pertinente es de dos años, en tanto la CRC tiene la obligación de revisar las condiciones de competencia de los mercados listados dentro de este horizonte. En atención a ello, el horizonte pertinente utilizado debería ser de corto plazo o al 2025.

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

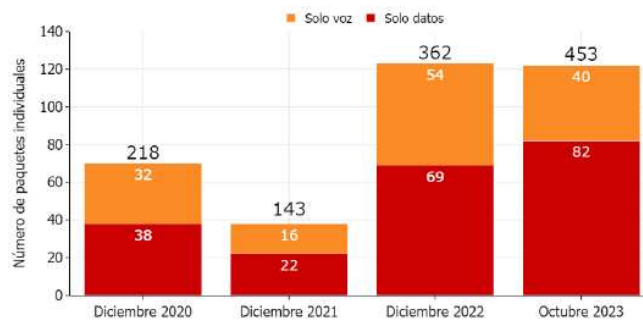
---

<sup>13</sup> La CRC realizó una proyección del tamaño del mercado de voz saliente móvil a partir de la información reportada por los PRSTM mediante el Formato T.1.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, a efectos de aproximar el tamaño absoluto y relativo del mismo al finalizar el año 2025. La CRC recurrió a realizar un pronóstico basado en un movimiento browniano geométrico, en el cual un periodo no está relacionado con la variación del período pasado y se basa en una tasa de crecimiento conocida con una variación conocida. Para mayor detalle consultar la página 78 del proyecto regulatorio.

Esta situación conllevaría a que los efectos de la concentración del mercado y los problemas de competencia detectados tenga un impacto más reducido, pues afectaría potencialmente al 2025 a un número menor de usuarios al registrado para junio de 2023. Sin embargo, ello no quiere decir que la problemática de ausencia de competencia efectiva desaparezca automáticamente.

Viendo en detalle la información presentada por la CRC, es claro que el impacto derivado de los problemas de competencia va a ser más notorio en el mercado prepago, el segmento móvil que concentra generalmente a usuarios de menores ingresos y a proveedores de menor escala, como los OMV que ofrecen la mayor cantidad de paquetes prepago solo voz en comparación a sus competidores, y donde probablemente encuentran un nicho para la captación de su clientes a efectos de competir y/o mantenerse en el mercado.

**Gráfico 12: Evolución del número de paquetes individuales prepago**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

**Gráfico 13: Distribución paquetes individuales prepago (octubre 2023)**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

Así, el hecho de que el mercado se encuentre en declive no implica automáticamente que los problemas de competencia desaparezcan al 2025 o pierdan relevancia para una proporción de los usuarios y proveedores que participación en los mercados móviles, pues el mercado minorista seguirá existiendo y la afectación se seguirá produciendo cuando menos a un ámbito más acotado.



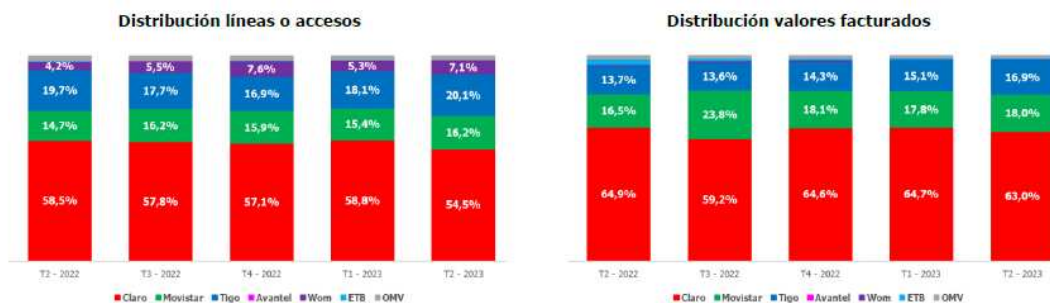
En efecto, considerando la proyección realizada por la propia CRC, este mercado representaría un 8.1 % del total de accesos móviles a diciembre del 2025, por lo que considerando el período de horizonte temporal de esta revisión, su representatividad no es tangencial y debería mantenerse en aras de evitar perjuicios a los usuarios y a los proveedores que participan en el mercado prepago.

Al margen de la tendencia decreciente de accesos de solo voz móvil, ello no implica que para el período de la siguiente revisión desaparezcan por completo, ya que incluso la proyección del regulador muestra una disminución limitada, de 10.28% en septiembre de 2023 a 8.1% al 2025. Considerando que la revisión de mercado debe estar acotada a un horizonte temporal de dos años y no a largo plazo, las variaciones en términos de representatividad no son significativas al 2025.

Desde nuestra perspectiva, el análisis realizado por la CRC parte del error de no considerar, al momento de la aplicación del segundo criterio del test, el horizonte temporal a corto plazo de dos (2) años establecido en la legislación. Efectivamente, es cierto lo que señala el regulador respecto a que a largo plazo el mercado de voz saliente móvil tendrá una representatividad tangencial o podría incluso desaparecer. No obstante, el solo hecho de que los accesos marquen una tendencia de decrecimiento para los próximos dos años, no implica que el regulador se libere de la carga de incorporar a este mercado como un mercado susceptible de regulación ex ante en el que existe dominancia y problemas de competencia que pueden ser trasladados a mercados minoristas vinculados.

Según lo evaluado, al segundo trimestre de 2023, CLARO es el operador con la mayor participación en accesos, 54.5%, cifra en promedio 3 veces la cuota de mercado registrada por sus inmediatos competidores, MOVISTAR y TIGO, con un 16.2% y 20.1%. Además, la participación de los OMV, de 2.1% es prácticamente tangencial. De igual forma, en términos de facturación, hemos señalado que CLARO cuenta con una participación del 63%, esto es, 3.5 veces superior a la de su inmediato competidor, TELEFONICA, quien cuenta con 18%, seguido de TIGO con 16.9%, WOM 0.4% y los OMV con una participación tangencial de 1.1%.

**Gráfico 14: Participaciones en términos de accesos y facturación de servicios de voz móvil**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

En efecto, consideramos que es importante destacar lo señalado por la CRC respecto a que los accesos que conforman el mercado de voz saliente móvil migrarían hacia otros mercados conexos de manera progresiva, ya sea servicios móviles empaquetados o internet móvil. Esta situación, a diferencia de lo expresado en el documento, debería ser especialmente considerada por el regulador como un eventual riesgo de apalancamiento de la posición dominante de CLARO hacia otros mercados conexos.

Considerando que CLARO tiene posición de dominio en este mercado, pues ha contabilizado el 56% de accesos entre enero a junio de 2023 (distribución neta), es factible considerar que los usuarios de este operador podrían migrar hacia otros mercados conexos, situación que contribuiría a que mantenga y consolide su posición dominante en el mercado de servicios móviles o internet móvil.

Recordemos que, de un lado, CLARO es dominante en los mercados de servicios móviles e internet móvil y que además, en línea con lo expresado en nuestros comentarios a la revisión del mercado de servicios móviles, este operador viene desplegando estrategias especializadas para la retención y/o recuperación de clientes en el mercado móvil. Lo anteriormente expresado guarda relación con el hecho de que CLARO mantiene una tasa de desafiliación menor a la de sus competidores principales como WOM y TIGO.

Si bien es conocido que el tráfico de voz móvil viene experimentando una tendencia decreciente a partir del tercer trimestre del 2020, CLARO continúa manteniéndose como el operador con la mayor participación, alrededor del 60% entre 2020-I y 2021-IV y 45% al 2023-II.

Además, el hecho de que el tráfico de voz móvil haya venido mostrando una tendencia decreciente no ha implicado – ni debería implicar- que el regulador deje de intervenir ex ante mercados de voz móvil vinculados, como por ejemplo, mercados mayoristas de terminación de llamadas móviles, incorporados actualmente en el listado del anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Recordemos que incluso recientemente, a través de la Resolución CRC 7007 de 2022, la CRC estableció un esquema de remuneración “Bill & Keep” a partir del 1º de mayo de 2025 y redujo anualmente los cargos de acceso a redes móviles con el fin de llegar al esquema propuesto.

Es importante mencionar que el regulador no especifica en la metodología de ciclos de vida utilizada el motivo por el cual debe prescindirse de la regulación ex ante en mercados altamente concentrados y marcados por la dominancia cuando se encuentran en la Etapa de madurez y/o declinación. ¿Ha considerado esta metodología que relaciona ciclos de vida de los mercados e intervención regulatoria un contexto de marcada dominancia? Inclusive, tal como se ha mencionado al referir al documento citado en el que se “resume” la metodología, se indica que la regulación debe ser mantenida en esta tercera fase.

Finalmente, consideramos que es especialmente importante que la CRC mantenga a este mercado en la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante, pues no solo le permitirá mantener un monitoreo constante de las condiciones de competencia de cara a las siguientes revisiones de mercado, sino que además podrá evaluar la eventual aplicación de medidas asimétricas que tengan un impacto en los mercados minoristas móviles y en otros conexos.

### 3.2.2.2. Mercado minorista de internet móvil

Para el mercado minorista de internet móvil, la CRC determinó que en términos prospectivos se esperaban cambios en la estructura del mercado “internet móvil” que pueden modificar sus condiciones de competencia en el mediano plazo, lo que indica que no se cumpliría el segundo criterio del test. Por ello, la CRC consideró que, por el momento, este mercado no debía ser incluido en el listado de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016; sin embargo, indicó que existía una necesidad de continuar monitoreando el comportamiento de la competencia en dicho mercado.

Al respecto, la CRC indicó que el mercado de internet móvil se encontraba en proceso de transición entre las etapas de introducción y crecimiento de su ciclo de vida. Ello, debido a que si bien registró incrementos graduales en términos de accesos en los últimos tres años (crecimiento del 14%, pasando de 2.3 millones a 2.6 millones de acceso entre enero de 2020 y junio 2023), su tamaño sigue siendo sustancialmente inferior en comparación con el tamaño de los demás mercados minoristas, tanto en accesos como en facturación (6.1% del total de accesos móviles que generaron ingresos a los operadores y 1.6% de la facturación total por servicios móviles a junio 2023).

En cuanto a la evolución del mercado, las proyecciones realizadas muestran que el mercado de internet móvil sigue una tendencia creciente que en promedio es moderada (7.1% a diciembre de 2025), siendo que el tamaño relativamente bajo de este mercado se mantendría en el corto y mediano plazo, lo cual permitiría ubicarlo en la etapa introductoria del ciclo de vida y solo de manera muy incipiente en etapa de crecimiento.

Cabe destacar que la CRC destaca que existen dos tendencias que potencialmente impactarían rápidamente la estructura de mercado en términos prospectivos:

- (i) La intensificación de estrategias comerciales de operadores que generen la migración de usuarios de este mercado a otros que incluyan beneficios adicionales, por ejemplo, mercados empaquetados.
- (ii) La implementación del 5G que impulsará el consumo y la contratación del servicio de internet móvil sin empaquetarlo con otros servicios.

- **Comentarios**

Coincidimos con lo señalado por la CRC respecto a que el mercado de internet móvil se encuentra en transición hacia la etapa de crecimiento. Con independencia de su representatividad respecto al total de accesos del mercado de servicios móviles, las proyecciones evaluadas muestran que este presenta una tendencia de crecimiento moderada.

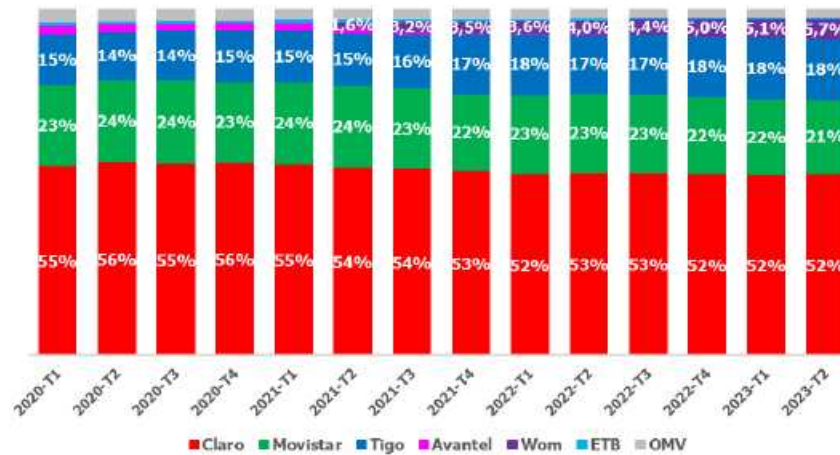
Consideramos que independientemente del tamaño relativo de este mercado, es evidente que se encuentra en etapa de crecimiento y que, precisamente es un mercado que probablemente captará a gran parte de los usuarios del mercado de voz móvil o incluso, más adelante, a los usuarios del mercado de servicios móviles, cuando se presente una mayor sustituibilidad entre los servicios de voz y los aplicativos OTT y se implementen tecnologías como el 5G.

Sin embargo, es preciso recordarle al regulador que gran parte de las conclusiones expresadas en su documento de revisión de mercado parten de aplicar la metodología de “fases de crecimiento de los mercados” sin tomar en cuenta las especiales circunstancias del mercado que vienen analizando. Es decir, la CRC omite contextualizar la aplicación de la metodología utilizada, teniendo en consideración que el mercado de internet móvil se encuentra en una etapa inicial de crecimiento bajo un escenario de dominancia y no de competencia.

Partiendo del modelo de ciclos de vida de los mercados expuestos en el documento, es entendible que un regulador aplique un enfoque de mínimo intervención ante mercados emergentes o en crecimiento que no presentan problemas de competencia por su reciente incursión y novedad. Sin embargo, cabe preguntarse si la metodología de ciclos de vida de los mercados planteada por el regulador toma en consideración los contextos de concentración y dominancia. ¿Sería aplicable un criterio de mínima intervención regulatoria a un mercado que ha nacido en condiciones de alta concentración y dominancia? Lamentablemente, el regulador no ha ahondado en justificar su decisión.

En efecto, al 2023-II, la participación de CLARO se ha ubicado en 52%, TELEFÓNICA con menos de la mitad de participación, 21%, TIGO con 17.7%, WOM con 5.7% y los OMVs han visto reducida su participación de 3.6% a 2.3%. Cabe destacar que la participación de CLARO en términos de tráfico al 2023-II es también mayoritaria, 40.3%, mientras que TELEFÓNICA se ubica en 23.9%, TIGO en 22.9%, WOM 11.1% y los OMVs un 1%.

**Gráfico 15: Distribución de accesos de internet móvil (2020-I al 2023-II)**



Fuente: CRC. Revisión de los mercados relevantes “voz saliente móvil” e “internet móvil”.

Esta situación es especialmente preocupante si consideramos que existe dominancia y concentración en los mercados minoristas relacionados de voz saliente móvil y servicios móviles. Inclusive, recientemente, la CRC ha publicado la Resolución 7285 de 2024, que impone medidas en el mercado de servicios móviles, todas relacionadas al problema de ausencia de competencia efectiva, según la revisión de mercado realizada por la CRC.

En este sentido, existe un riesgo importante de que este operador dominante traslade su posición de dominio entre los mercados minoristas móviles, más aun considerando que existirá una migración progresiva de los servicios de voz saliente móvil hacia el de internet móvil o al de servicios móviles empaquetados.

De igual forma, no se entiende el motivo por el cual la CRC destaca que la intensificación de las estrategias de los operadores para la migración de usuarios hacia oferta empaquetadas y la implementación del 5G, serían factores que “reconfigurarían” positivamente el mercado, y a los que debería estar expectante.

Por el contrario, los resultados de la revisión del mercado de servicios móviles apuntan a conclusiones contrarias. Recordemos, que, en su oportunidad, desde Telefónica comentamos que CLARO, venía desarrollando estrategias de retención y/o win back de clientes, perjudicando el derecho de los usuarios a la portabilidad móvil, motivo por el cual propusimos una serie de medidas asimétricas.

Inclusive, inicialmente, la CRC planteó la posibilidad de establecer limitaciones a las estrategias de captación de este operador dominante. Además, se evaluó que las mayores economías de escala y alcance de CLARO de cara a la incursión de tecnologías como el 5G, podría plantear eventuales riesgos a la competencia.

En este sentido, desde Telefónica, no se entienden los motivos por los cuales la incursión de 5G y los riesgos que representan las prácticas de empaquetamiento de servicios así como las estrategias de captación de clientes de CLARO impactarían positivamente el mercado de servicios móviles a tal punto de generar un impacto positivo y cambios estructurales. Entendemos entonces, que la CRC estaría expresando conclusiones diferenciadas para los mercados móviles pues, mientras para los mercados móviles empaquetados dichos sucesos podrían plantear riesgos para la competencia, para el caso del internet móvil podrían tener un efecto dinamizador, situación que justificaría su exclusión del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante.

En conclusión, consideramos que la CRC no solo estaría evaluando estas nuevas tendencias de manera diferenciada sin justificación aparente sino que se encuentra contraviniendo la práctica regulatoria internacional en lo que respecta a la evaluación del segundo requisito del test. Recordemos que en este nivel de análisis, el regulador debe constatar que el mercado no tienda hacia una competencia efectiva dentro de un horizonte temporal de dos años al 2025, y es esta situación lo que justifica la posibilidad de intervención regulatoria.

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

### **3.2.3. Sobre el tercer requisito del test referido a la suficiencia del derecho de la competencia**

Según lo antes expuesto, la evaluación de las condiciones de competencia de los mercados minoristas de voz saliente móvil e internet móvil permitirían que el regulador concluya que no existe una tendencia hacia la competencia efectiva en el horizonte temporal de dos años. La CRC debe evaluar el tercer requisito del test, acreditando que la normativa de competencia resulta insuficiente para abordar adecuadamente las deficiencias detectadas, en línea con lo establecido en el apartado 17 de la Recomendación de Mercados.

*17) La decisión de definir un mercado como susceptible de regulación ex ante también debe depender de una evaluación de la suficiencia de la legislación en materia de competencia a fin de abordar adecuadamente las deficiencias del mercado detectadas. **Este tercer criterio tiene por objeto valorar la adecuación de la legislación en materia de competencia para abordar las deficiencias persistentes del mercado detectadas, en particular teniendo en cuenta que las obligaciones reglamentarias ex ante pueden impedir eficazmente las infracciones del Derecho de la competencia. Es probable que las intervenciones basadas en el Derecho de la competencia sean insuficientes en aquellos casos en que sea indispensable una intervención frecuente u oportuna para corregir las deficiencias persistentes del mercado.** En tales circunstancias, la regulación ex ante debe considerarse un complemento adecuado del Derecho de la competencia. En general, la aplicación de la normativa general sobre competencia ha de resultar suficiente en mercados caracterizados por una competencia efectiva y sostenible basada en las infraestructuras.*

(Énfasis agregado)

En atención a las consideraciones previamente expuestas, dada las importantes barreras estructurales de acceso a ambos mercados y la limitada competencia existente, por sí solo, el derecho de competencia no resultaría suficiente para resolver los problemas de competencia detectados. En efecto, CLARO cuenta con una especial posición de fuerza económica y por tanto, fuertes incentivos para impedir o dificultar la permanencia de los operadores en el mercado a través del desarrollo de prácticas anticompetitivas, situación que dotaría a dicha empresa de una ventaja significativa – aun mayor- en el mercado respecto a los competidores alternativos.

En definitiva, los incentivos de CLARO y la conducta que ha venido desarrollando, permiten concluir que, en ausencia de regulación ex ante, existiría un importante riesgo de que se generalicen comportamientos anticompetitivos que incluso serían difíciles de detectar de manera ex post. Por ello, resulta necesario la intervención regulatoria de la CRC, ello con independencia de la normativa de defensa de la competencia.

#### **4. Recomendaciones de Política Regulatoria y Competencia**

De acuerdo con el documento de *“Revisión de los mercados relevantes voz saliente móvil e internet móvil”*, los mercados relevantes minoristas de voz saliente móvil e internet móvil presentan problemas de competencia relevantes, como se desprende de los resultados de los índices de concentración y dominancia, en los cuales se evidencia que ambos mercados están altamente concentrados pues la participación de CLARO con respecto a sus seguidores es más del doble y se mantiene de manera sostenida en el tiempo. Asimismo, se ha detectado que este operador supera el umbral de dominancia, considerando los indicadores de accesos y valores facturados.

Hemos sostenido en anteriores ocasiones que no solo estos dos mercados sino que todos los mercados relevantes móviles minoristas se caracterizan por la ausencia de competencia efectiva, situación que conlleva a la afectación del bienestar de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

En línea con lo que venimos señalando, desde Telefónica consideramos que la causa principal del problema de ausencia de competencia efectiva en todos los mercados de servicios móviles minoristas - servicios móviles, voz saliente móvil e internet móvil - es la presencia de un agente económico que viene manteniendo una posición de dominio sostenida en el tiempo y que los condicionantes estructurales del mercado vienen reforzando su condición de dominancia.

Por tanto, consideramos que existe un riesgo importante de que este operador traslade su posición dominante entre los mercados minoristas, esto es, del mercado de voz saliente móvil hacia los mercados de servicios móviles e internet móvil o entre estos dos últimos, situación que generará una afectación irreversible a la competencia.

Asimismo, consideramos que la CRC no ha realizado un análisis adecuado del segundo requisito del test, contraviniendo la práctica internacional en lo que refiere a las revisiones de mercado y excluyendo del ámbito de aplicación de la regulación ex ante a mercados que vienen siendo afectados por problemas derivados de la presencia de importantes barreras a la entrada y elevados índices de concentración.

El hecho de que, de un lado, el mercado de voz saliente móvil se encuentre en declive y que los usuarios de este migren hacia otros mercados minoristas móviles a largo plazo, no implica que los problemas de competencia desaparezcan automáticamente de cara a la siguiente revisión de mercado en dos años. Es evidente que este mercado continuará existiendo al 2025, y si bien contará con una base de usuarios ligeramente más reducida a la actual, estos aún se verán afectados por eventuales prácticas anticompetitivas. Asimismo, los proveedores que actualmente participan en este mercado, en particular los OMVs del mercado prepago y otros competidores de CLARO podrán verse afectados con las prácticas anticompetitivas que este operador pueda desplegar en este o en mercados vinculados.

En particular, consideramos que la CRC debería tener en consideración que la presente revisión está pensada para los próximos dos años, por lo que cuando menos, en el corto plazo, este mercado no debería estar desregulado hasta que su representatividad bajo un horizonte dado sea realmente tangencial. Ello cobra más importancia si consideramos que es un mercado que, aunque reducido, presenta los mismos problemas de competencia de otros mercados minoristas móviles producto de la dominancia de CLARO.

De otro lado, con relación al mercado de internet móvil consideramos que la CRC debe tener en cuenta que la evolución y las proyecciones presentadas muestran un gran crecimiento de este mercado en el tiempo y que se encuentra en plena fase de crecimiento a la par de que la dominancia de CLARO se consolida en perjuicio de los competidores y de los usuarios finales. Tampoco se entiende los motivos por los cuales la irrupción del 5G y las estrategias de retención y/o “win back” – desarrolladas por este operador- podrían ser factores que en el horizonte temporal de dos (2) años, reviertan la falta de competencia efectiva cuando para el caso de los mercados móviles empaquetados las conclusiones del regulador han sido totalmente opuestas.

En definitiva, consideramos que la CRC no ha evaluado adecuadamente el cumplimiento del segundo requisito del test, esto es, la falta de competencia prospectiva en el horizonte temporal de (dos) años; para el mercado de voz móvil pretende utilizar la tendencia del mercado para sustentar que dado que este mercado desaparecerá eventualmente en el largo plazo, no tiene sentido continuar realizando la revisión ex ante cada dos años ya que a futuro al no existir mercado no habrá ningún impacto. Ello, pese a los altos niveles de concentración de todos los mercados minoristas móviles, a la dominancia sostenida en el tiempo por parte de CLARO y a los riesgos de que dicha situación sea trasladada entre mercados vinculados minoristas móviles.



Consideramos que la reversión de los efectos de esta problemática debería darse por la intervención regulatoria y no porque en un futuro el mercado pueda desaparecer. En atención a ello, insistimos, como lo hemos hecho en reiteradas oportunidades, acerca de la importancia de implementar un régimen asimétrico en Colombia, que incluya medidas que contribuyan a disciplinar los incentivos del operador dominante para afectar las condiciones competitivas de los mercados móviles minoristas, a saber, internet móvil, voz saliente móvil y servicios móviles.

A continuación, resumimos las principales medidas asimétricas que, en nuestra opinión, deberían ser implementadas y cuyos efectos podrían revertir la falta de competencia efectiva en los tres mercados móviles minoristas, a saber, servicios móviles, internet móvil y voz saliente móvil, respectivamente.

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

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

En efecto, la modificación normativa ha aplicado una suerte de “asimetría” de carácter limitado en las remuneraciones por el servicio del RAN, en función a si la red visitada de los municipios incluidos en el anexo 4.8 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016 es del operador dominante CLARO o de otros OMR competidores.

Para ello, el regulador ha planteado que, cuando la red visitada sea la de CLARO en el listado de municipios seleccionados, correspondería aplicar la remuneración por el acceso al RAN regulada para el año 2025, esto es propone acelerar la senda de remuneración prevista en la regulación vigente para el dominante y, con ello, procurar que los precios que pagan los solicitantes al dominante sean más bajos, cuando menos de manera temporal hasta el 2025 en que los precios de las redes visitadas del dominante y de los OMR competidores sean los mismos.

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

Esta situación es preocupante pues la diferencia en cobertura de CLARO se ve reflejada en una diferencia a nivel de estructura de costos respecto a sus competidores, situación que le permite obtener ventajas competitivas y reforzar su posición de dominio. Además, esta ventaja competitiva derivada de las mayores economías de escala se ve reforzada porque la cobertura es un factor decisivo para la contratación de todos los servicios móviles minoristas y por tanto, contribuye al incremento de los costos de cambio de los usuarios y a la generación de barreras a la entrada de nuevos competidores. A propósito, la encuesta realizada por la CRC encontró que la calidad y la cobertura son los dos principales factores tenidos en cuenta por los usuarios a la hora de escoger un operador.

Es importante destacar que en los países donde la obligación del RAN ha sido impuesta de manera simétrica - a excepción de Colombia<sup>14</sup> - han sido mercados en competencia efectiva en los que no se ha declarado posición de dominio o PSM de un determinado operador que contase con mayor cobertura respecto de sus competidores.

Nos hemos referido al caso de México, país que cuenta, al igual que Colombia, con un mercado móvil muy concentrado y en el que el Instituto Federal de Telecomunicaciones - IFT consideró al grupo económico América Móvil como Agente Económico Preponderante en el sector telecomunicaciones<sup>15</sup> - condición equivalente a la de un agente con posición de dominio en otras legislaciones comparadas - imponiéndole diversas medidas asimétricas, entre las que destacan la obligación de proporcionar el acceso al servicio de RAN, denominado también como usuario visitante en la legislación mexicana. Así, en el caso mexicano las tarifas de la oferta mayorista de acceso a RAN se encuentran orientadas a costos. Para el acceso a la infraestructura pasiva, las tarifas se encuentran orientadas a costos en las zonas geográficas donde el operador dominante es el único agente económico con infraestructura disponible; mientras que, de otro lado, en áreas con solape de cobertura y donde existe un mercado mayorista voluntario, las tarifas de acceso del agente dominante consideran los precios de mercado<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Aunque no podría considerarse que Ecuador tiene un mercado en competencia efectiva, es un mercado mucho más pequeño que el colombiano donde el operador más importante (Claro) tiene una cuota inferior a la de Claro en Colombia y cercana al 50%.

<sup>15</sup> El concepto de preponderancia fue creado exclusivamente para el mercado mexicano a raíz de la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones y básicamente define a un Agente Económico Preponderante como aquella empresa o grupos de empresas que cuenten directa, o indirectamente, con una participación mayor al 50% en los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, porcentaje que puede ser medido en función al número de usuarios, suscriptores, tráfico o capacidad. Este mecanismo tuvo por objeto acelerar el proceso de identificación de grupos económicos preponderantes y la imposición de medidas regulatorias asimétricas de forma acelerada en comparación con los procesos regulares de revisiones de mercado a nivel internacional. Revisar la Versión Pública del Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76 de la Sesión del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su V Sesión Extraordinaria del 2014, celebrada el 6 de marzo de 2014 (Resolución de determinación

<sup>16</sup> Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119.

Así, el marco regulatorio colombiano resulta contradictorio pues ha impuesto de forma simétrica a todos los operadores proporcionar el RAN bajo tarifas reguladas, pese a que existe un operador que cuenta con una posición de dominio sostenida en el tiempo. En efecto, es este agente económico dominante quien ostenta la mayor cobertura y posee mayores proporciones de espectro asignado respecto a sus competidores por lo que cuenta con el acceso a un insumo esencial para que estos últimos puedan competir en igualdad de condiciones.

No obstante, la normativa actualmente vigente no solo mantiene la obligación de proporcionar RAN de forma simétrica, sino que únicamente establece una diferenciación temporal de dos (2) años respecto a las tarifas que pueden cobrar CLARO y sus competidores, que no logra brindar una solución al problema de dominancia en el mercado móvil.

Como es de conocimiento, la posición de dominio es un elemento que facilita que un agente económico verticalmente integrado, como en el caso de CLARO, pueda valerse de dicha condición para desplegar prácticas con efectos exclusorios en el mercado a través de la realización de prácticas de negativas de trato encubierta, discriminación u otras de análoga naturaleza que impidan que un competidor pueda tener acceso a un insumo esencial para prestar el servicio móvil en igualdad de condiciones.

Sin embargo, la ausencia de una regulación que considere los incentivos que tiene un operador dominante para realizar este tipo de prácticas así como la falta de mecanismos de supervisión ex ante, son factores que generan que el RAN en Colombia no sea un instrumento que permita reducir las barreras a la entrada en el largo plazo o aumentar la cobertura de los OMR competidores y mejorar la calidad de sus servicios a través de la compartición de infraestructura desplegada.

Sin perjuicio de ello, incluso en el escenario actual en el que el regulador ha optado por mantener un régimen simétrico de RAN en un contexto de dominancia y marcada concentración, cuando menos, las tarifas del RAN deberían adoptar un esquema diferenciado entre CLARO y el resto de sus competidores para contrarrestar los efectos de una regulación que no incorpora la asimetría del poder de mercado entre los operadores con red y sus distintas economías de escala.

En efecto, esta suerte de “asimetría” temporal en las tarifas entre los OMR y CLARO debería mantenerse de forma indefinida en tanto este último continúe siendo el agente económico con posición dominante en el mercado y no supeditar dicha obligación para el dominante a un límite temporal de dos (2) años, luego del cual esta aparente “asimetría” será inexistente ya que el resto de OMR alcanzarán la senda prevista para el 2025.

En este sentido, considerando que la opción adoptada en Colombia parte de incorporar la obligación de acceso al RAN de manera simétrica a todos los operadores con red, la CRC debería aplicar una tarifa diferenciada al operador dominante - orientada a costos- en aquellas zonas geográficas en donde sea el único operador con cobertura mientras dicho agente económico mantenga su posición de dominante en el mercado de servicios móviles.

De otro lado, para aquellas zonas en las que la cobertura del dominante se solape con la de otros operador, la tarifa podrá ser común para todos los OMR, incluido CLARO. Consideramos que un análisis de este tipo permite identificar las zonas geográficas en las que el operador dominante CLARO tiene el monopolio en el acceso a la red, insumo esencial para que sus competidores puedan prestar servicios minoristas finales en condiciones de igualdad y no discriminación.

Es importante destacar que la CRC debe garantizar que el acceso al RAN en aquellas zonas se realice con el mayor grado de granularidad posible – mínima cantidad necesaria de servicio solicitado– y atendiendo a las condiciones técnicas disponibles en el mercado, esto es, mediante la metodología tradicional en los puntos de interconexión acordados o a través del uso de las tecnologías MOCN y MORAN que permitan una mayor flexibilidad, compartición, y elección del grado de cobertura y punto de entrega del tráfico por parte del operador solicitante.

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

Finalmente, consideramos que la CRC debe incorporar la asimetría en escalas al marco regulatorio vigente en materia de RAN e infraestructura pasiva asociado al mantenimiento de la dominancia de CLARO en el mercado. Ello, debido a que el marco regulatorio actual no reconoce la mayor cobertura y titularidad de infraestructura pasiva del operador dominante, situación que le otorga una ventaja competitiva inherente en la captación y retención de usuarios del servicio móvil.

Además, resulta necesaria la identificación de aquellas zonas geográficas en las que CLARO actúa como monopolista en el acceso a un insumo esencial para evitar ex ante prácticas que puedan tener efectos exclusorios en el mercado, más aún cuando es previsible que en estas zonas económicamente inviables no exista duplicación de infraestructura en el corto o mediano plazo.

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

Solo de esta manera se podrán contrarrestar los efectos de la dominancia y el aumento de la concentración de los mercados móviles minoristas, especialmente ahora con esta nueva tecnología, para generar condiciones que garanticen la competencia en beneficio de todos los usuarios, sin perjuicio de las obligaciones de despliegue propias de cada PRSTM.

## **(ii) La eliminación del período de transición para la aplicación del esquema de terminación de llamadas Bill & Keep**

Desde Telefónica, hemos mencionado con anterioridad que el escenario regulatorio ideal sería el establecimiento de cargos de terminación asimétricos al tratarse de un mercado que cuenta con un agente con posición dominante y por tanto con mayores economías de escalas y menores costos unitarios, tal como sucede en la experiencia internacional, cuando los reguladores identifican mercados en donde existe un agente con PSM<sup>17</sup>. Además, como es conocido, durante el período en el que dicha medida se encontró vigente, tuvo efectos positivos en términos de competencia.

No obstante lo previamente expuesto y, considerando que dicha medida se dio por finalizada, Telefónica ha venido solicitando a la CRC, el cambio hacia un esquema *Bill & Keep* para los cargos de acceso móvil, de forma tal que el desbalance de tráfico favorable a CLARO por el efecto club quede, cuando menos, compensado.

En efecto, el esquema *Bill and Keep* cobra sentido a medida que las redes evolucionan hacia el “*all IP*”, por lo que el intercambio de la voz (interconexión) entre operadores es mediante interconexión IP y los precios unitarios de terminación van resultando cada vez más marginales.

Sobre el particular, cabe destacar que la Resolución 7007 del 14 de diciembre de 2022, modificó las condiciones de remuneración de los servicios móviles definidos en los Capítulos III, VII y XVI del Título IV de la Resolución CRC 5050 del 2016.

---

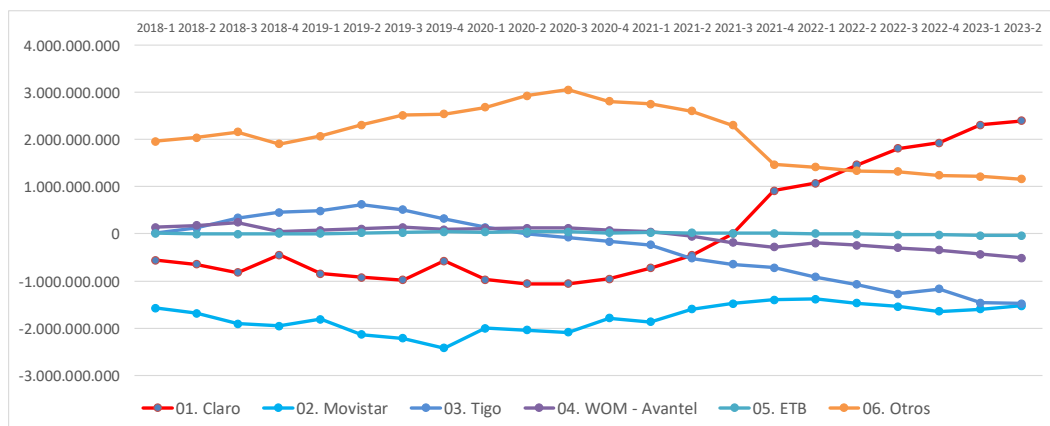
<sup>17</sup> Ver por ejemplo el caso de la regulación asimétrica de cargos de terminación móvil en México, mercado en el que el grupo CLARO ostenta poder significativo de mercado.

En dicha resolución, la CRC estableció, entre otros aspectos, un esquema de remuneración “Bill & Keep” a partir del 1º de mayo de 2025 y reducir anualmente los cargos de acceso a redes móviles con el fin de llegar al esquema propuesto.

Desde Telefónica, hemos saludado la decisión de migrar hacia un esquema *Bill & Keep*, en tanto como hemos señalado, representa un esquema de precios eficiente en casos en que el tráfico es desbalanceado aunque consideramos que el extenso período de transición considerado en la regulación deriva en que CLARO continúe valiéndose de sus mayores economías de escala y consolidando su posición de dominio en los próximos años, motivo por el cual solicitamos a la CR que evalúe la pertinencia de acortar dicho período.

A propósito de ello, nuevamente llamamos la atención sobre la tendencia creciente del saldo favorable a CLARO en la interconexión móvil – móvil, que fue negativo hasta el tercer trimestre de 2021, cuando llegó a 2 millones de minutos, y que desde entonces ha mantenido una tendencia creciente hasta alcanzar los 2.397 millones positivos a junio de este año, con una tasa de crecimiento compuesto trimestral de 2,64%.

**Gráfico 16: Balance de interconexión móvil en minutos por operador 2018-1 a 2023-2**



Fuente: Cálculos propios con base en CRC Posdata

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

**(iii) El establecimiento de una obligación asimétrica de separación contable y contabilidad de costos**

Actualmente, el marco regulatorio vigente contempla la obligación de separación contable y contabilidad de costos para todos los operadores móviles en Colombia.

La imposición de una obligación simétrica de esta naturaleza podía tener sentido al momento de fijar los cargos de terminación móvil cuando dicho servicio – que por definición se da en monopolio en cada una de las redes – tenía un peso relativo importante en el mercado móvil y en la determinación de las tarifas minoristas.

Sin embargo, este ya no es el caso, y hoy en día, la obligación de separación contable y contabilidad de costos es una obligación que representa una carga regulatoria excesiva para aquellos operadores que no cuentan con posición de dominio en el mercado.

En este sentido, es relevante que la obligación de separación contable y de la contabilidad de costos sea impuesta sobre un operador dominante. Esto es así porque a partir de esa contabilidad de costos se podrán establecer unos precios mayoristas adecuados basados en los costos del operador para que aquellos no sean demasiado elevados.

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

Cabe destacar que en los mercados móviles en los que se ha identificado la existencia de un agente con posición de dominio o PSM, los reguladores a nivel internacional han impuesto la obligación de separación contable y contabilidad de costos a aquellos agentes con PSM, tal como sucede actualmente en los casos de México y Noruega. Por ejemplo, en México, la obligación fue impuesta de forma simétrica hasta el momento en que el grupo CLARO fue declarado operador dominante, luego de lo cual la obligación resultó aplicable exclusivamente a dicho operador.

En este sentido, consideramos que el marco regulatorio actual debe adecuarse a las implicancias de la dominancia de CLARO en el mercado de servicios móviles y modificar la obligación de separación contable y contabilidad de costos en el extremo de que ésta sea solo exigible al operador dominante.

- Los competidores de CLARO no deben encontrarse sujetos a la obligación de separación contable y contabilidad de costos toda vez que, por su propia

naturaleza, dicha carga regulatoria tiene por objeto que el regulador cuente con información detallada acerca de la estructura de costos de los operadores con el poder de mercado suficiente para desplegar prácticas de efectos anticompetitivos a través de la fijación de precios no replicables.

- La CRC debe valerse de dicha información estratégica del dominante para verificar que no incurra en prácticas de subsidios cruzados, estrechamiento de márgenes u otras con similares efectos, a partir de un desglose intermedio a servicios mayoristas y finalmente a servicios minoristas tanto de los ingresos como de los costos.
- Además, a propósito de la preocupación respecto a un posible apalancamiento del dominante entre los mercados fijo-móvil, la CRC debería extender la obligación de separación contable y contabilidad de costos a la operación de servicios fijos y TV de paga del grupo América Móvil. Recordemos que la propia CRC ha reconocido en su documento de revisión del mercado móvil, la posibilidad de que CLARO este realizando una estrategia de apalancamiento entre mercados mediante el lanzamiento de sus ofertas convergentes fijo- móvil, las cuales no podrían ser replicadas por sus competidores. La imposición de dicha obligación también permitirá obtener insumos importantes para la prueba de replicabilidad económica de las ofertas convergentes.

#### **(iv) La implementación de mecanismos de supervisión del cumplimiento efectivo de las obligaciones asimétricas**

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

Se deben establecer medidas asimétricas de acceso a la red mayorista y replicabilidad, los indicadores deberán supervisar, de manera cuantitativa, que CLARO cumpla con garantizar los principios de no discriminación y equivalencia de insumos al momento que un operador solicita el acceso a sus servicios mayoristas. Así, generalmente, estos indicadores cubren todo el ciclo del servicio (provisión, uso, calidad, fallas, etc.), considerando todos los servicios mayoristas regulados – tienen que ser relevantes - y con alguna analogía significativa del servicio minorista o aguas abajo.

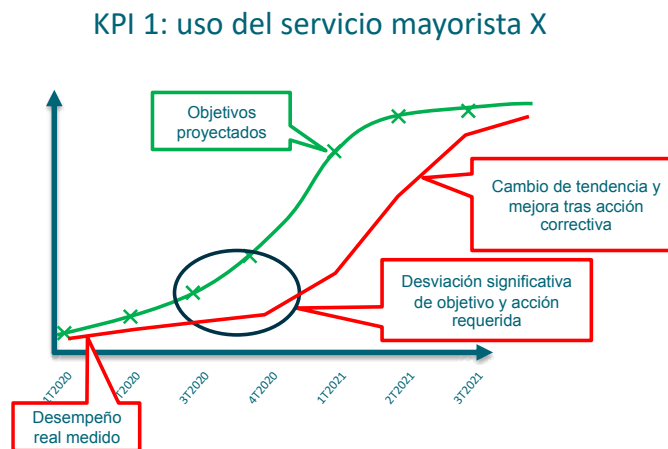


Una buena referencia puede encontrarse en la última consulta pública del regulador mexicano IFT al respecto<sup>18</sup>. Estos indicadores deben de ser vigilados de manera estricta y la CRC debe actuar de manera preventiva ante desviaciones relevantes entre el trato que CLARO se concede a sí mismo frente al que concede a los solicitantes de acceso de sus servicios mayoristas.

De igual manera, la CRC debe fijarse objetivos claros enfocados a reducir y eliminar la dominancia y establecer un mercado competitivo para el bienestar de los usuarios. Para ello, la CRC debería supervisar periódicamente estos objetivos generales concretados en determinados KPIs (por ejemplo, cuotas de mercado del operador dominante, uso de los servicios mayoristas regulados del operador dominante, cumplimiento efectivo de las obligaciones, etc.) y deberá corregir, sin esperar a una nueva revisión de mercado, aquellas medidas que no estén teniendo la efectividad necesaria y/o cuando se identifique que CLARO está utilizando estrategias para eludir su cumplimiento efectivo.

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

### Ilustración 1: Modelo de supervisión del cumplimiento regulatorio bajo un esquema de regulación asimétrica



Fuente: Elaboración propia.

<sup>18</sup> IFT. Octubre 2021. Consulta Pública sobre las alternativas de actualización de Indicadores Clave de Desempeño.

Finalmente, insistimos que la preocupación de la CRC debería estar enfocada en contar con herramientas que le permitan cuantificar la evolución de las condiciones de competencia y reducir los niveles de concentración existentes.

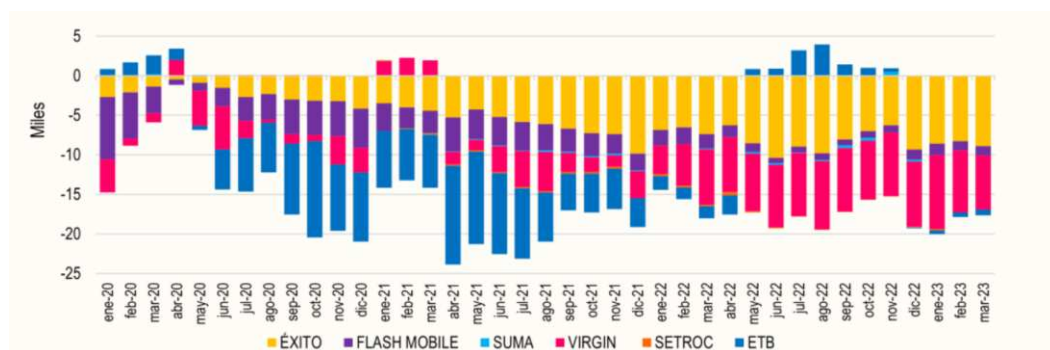
**(v) Prohibición de prácticas comerciales de retención y recuperación de clientes con motivo del proceso de portabilidad móvil**

Desde Telefónica, hemos venido expresando la necesidad de imponer medidas asimétricas que disciplinen los incentivos del operador dominante CLARO para realizar prácticas de retención y/o recuperación de clientes, también denominadas “win back”, con el propósito de afectar las condiciones de competencia del mercado y entorpecer el proceso de portabilidad móvil como herramienta para garantizar su dinamización.

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

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

**Gráfico 17: Portabilidad neta de los Operadores Móviles Virtuales (enero 2020-marzo 2023)**



Fuente: Data Flash 2023-006- Portabilidad Numérica Móvil Comisión de Regulación de Comunicaciones Mayo de 2023

Asimismo, esta información se encuentra contrastada por la encuesta recientemente publicada por la CRC que demuestra que los usuarios no se fijan principalmente en los precios para escoger una oferta (únicamente un 13% de los usuarios), por lo que existe una situación de asimetría informativa, los usuarios no responden a diferencias de precios, pero si valoran la cobertura (45% de los usuarios), aspecto en el que CLARO tiene una ventaja respecto al resto.

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

Consideramos que la preocupación inicial de la CRC respecto a las consecuencias de esta falla de asimetría informativa en la retención y recuperación de usuarios debió estar enfocada en el operador que, según la información disponible, es el beneficiado de la portabilidad en el mercado de servicios móviles, esto es, CLARO. La CRC no debería dejar de lado que los competidores no han logrado restarle cuota de mercado al dominante y son los afectados por estas estrategias de recuperación a través de descuentos, que difícilmente pueden ser replicadas por sus competidores al no contar con las economías de escala y de alcance que tiene el dominante.

El análisis previamente expuesto permite confirmar que el instrumento regulatorio de la portabilidad no ha servido para dinamizar la competencia en el mercado móvil colombiano, pues de un lado, los costos de cambio de los usuarios no se han visto reducidos y, por otro, los competidores del operador dominante no han podido valerse de este mecanismo para ejercer suficiente presión competitiva. Aunado a esta problemática, existe una preocupación importante referida a la capacidad de los competidores de replicar las ofertas de retención y/o recuperación del operador dominante y la eventual afectación del poder de negociación de los usuarios.

En efecto, los operadores que ostentan suficiente poder de mercado pueden desplegar diversas prácticas comerciales para impedir que la portabilidad no sea un elemento dinamizador de la competencia, sino un medio para la retención de clientes. Las estrategias de retención de clientes facilitan que un operador donante – con suficiente poder de mercado - entorpezca el proceso de portación o que desarrolle procedimientos de recuperación (o estrategias de *win back* de acuerdo con la literatura especializada) después de finalizado el proceso a efectos de desplazar a competidores de menor escala.

Bajo este escenario, cuando el operador donante en marco del proceso de portabilidad es un agente económico con posición dominante, éste no solo va a contar con información sensible y estratégica sobre el perfil de consumo y disposición a pagar del usuario para diseñar una estrategia comercial que desincentive su decisión de cambio de operador, sino que también estará en capacidad de diseñar una estrategia de *win back* una vez portado, sacrificando sus márgenes de ganancia para atraerlo de nuevo a su red y fidelizarlo. Como es de conocimiento, solo aquellos agentes con un elevado poder de mercado pueden rentabilizar este tipo de estrategias comerciales agresivas de recuperación y fidelización de clientes valiéndose de sus mayores economías de escala y menores costos unitarios frente a sus competidores en el mercado, quienes no estarán en condiciones de replicar estas ofertas sin sacrificar de manera importante sus márgenes de ganancia.<sup>19</sup>

Cabe destacar que a nivel internacional, diversos marcos regulatorios han incluido restricciones a las estrategias de retención durante el proceso de portación para evitar su entorpecimiento, como es el caso de México<sup>20</sup>, Francia<sup>21</sup> o Italia<sup>22</sup>. Las autoridades de competencia han tenido la oportunidad de evaluar, a través de la aplicación de las normas de competencia, el efecto negativo de las prácticas de recuperación de clientes en los mercados de telecomunicaciones (servicios de banda ancha y preselección)<sup>23</sup>. Asimismo, los efectos de las prácticas de retención de clientes también han sido evaluados en el marco de los procesos de control de concentraciones empresariales<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Kim, K., Choi, J., & Lee, S. M. (2016). Why does bundled product in telecommunication service market matter?: Evidence from South Korea. *International Journal of u-and e-Service, Science and Technology*, 9(3), 209-226.

<sup>20</sup> Acuerdo según el cual, el Pleno del IFETEL emite las reglas de portabilidad numérica y modifica el Plan Técnico Fundamental de Numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las Especificaciones operativas para la implantación de portabilidad de números geográficos y no geográficos. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/temas-relevantes/dofpifttext061114213.pdf>

<sup>21</sup> Decisión N° 06-0381, de 30 de marzo de 2006. Disponible en: [https://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gsavis/06-0381.pdf](https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/06-0381.pdf)

<sup>22</sup> Decisión N.º 78/08/CIR, de 26 de noviembre de 2008. Disponible en: <https://www.agcom.it/documents/10179/539055/Delibera+78-08-CIR/f9b96667-ec2d-4588-9f2c-4262ad223f8c?version=1.0&targetExtension=pdf>

<sup>23</sup> Puede consultarse: (i) el caso de FastWeb contra Telecom Italia ante la Corte de Apelación de Milán, disponible en: <https://www.fastweb.it/corporate/media/comunicati-stampa/precisazioni-sulle-sentenze-della-corte-dappello-di-milano-sul-contenzioso-fastweb-telecom-italia/?lng=EN>; (ii) el caso Neuf Telecom contra France Telecom ante el Tribunal Comercial de París, disponible en: <https://www.lesechos.fr/2003/06/france-telecom-condamne-pour-concurrence-deloyale-667779>; y, (iii) caso Astel contra Telefónica ante el Tribunal de Defensa de la Competencia de la CNMC, disponible en: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/34912\\_9.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/34912_9.pdf)

<sup>24</sup> Por ejemplo, puede evaluarse la fusión de Telefónica España, declarado con poder significativo de mercado para banda ancha fija y Distribuidora de Televisión Digital – DTS, que fuera líder en el mercado de TV de paga. En la aprobación la CNMC impuso entre otros remedios, limitaciones a las políticas de permanencia y retención de clientes de TV de pago, para lo cual Telefónica se comprometió a no realizar prácticas de recuperación de determinados clientes por un período limitado de tiempo computado desde la solicitud de baja. Decisión de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España de abril de 2015 (Decisión Telefónica – DTS). Disponible en: <https://www.cnmc.es/expedientes/c061214>

En atención a lo previamente expuesto, consideramos que la CRC debería reconsiderar la posibilidad de establecer medidas regulatorias para contrarrestar los efectos anticompetitivos derivados de dichas prácticas comerciales en el marco de los procesos de portabilidad, así como para eliminar los costos asociados al cambio de operador y fomentar la competencia en condiciones de igualdad. Por ello, reiteramos la necesidad de que el regulador adopte las siguientes medidas asimétricas:

- (i) La regulación vigente debe ser modificada en el extremo de que se prohíba solo a CLARO – y no a todos los operadores móviles – la realización de prácticas de retención de abonados durante el proceso de portabilidad. Para ello, debe establecerse que CLARO solo utilice la información obtenida de sus clientes para completar el proceso de portación.
- (ii) Luego de concluido el proceso de portación, debe establecerse un período mínimo de seis (6) meses dentro del cual CLARO no podrá realizar acciones de recuperación o *win back* de sus abonados. En la medida que los efectos anticompetitivos de la práctica de retención de clientes solo pueden desplegarse cuando el agente que la realiza es un operador con posición de dominio, dicha prohibición debe de ser aplicable única y exclusivamente a CLARO.
- (iii) En el marco de este período de seis (6) meses previamente citado, debe prohibirse que CLARO realice prácticas de discriminación positiva en términos precios.
- (iv) Luego de transcurrido el plazo de seis (6) meses previamente citado, CLARO deberá reportar trimestralmente información referida al desarrollo de sus prácticas de retención y/o recuperación de clientes móviles, en particular, las características de las ofertas y planes tarifarios, así como el detalle de las promociones y programas de fidelización, retención y recuperación de usuarios. Además, en línea con lo expuesto respecto al remedio de acceso mayorista y replicabilidad, dicha información servirá de insumo para que la CRC evalúe la replicabilidad técnica y económica de dichas promociones antes de su respectiva aprobación.

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

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

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

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

A lo largo de la revisión del mercado de servicios móviles, la CRC ha mostrado su preocupación por la afectación del bienestar de los usuarios y la pérdida de eficiencia asignativa derivada de los empaquetamientos convergentes, por lo que consideramos que el regulador puede establecer una obligación asimétrica consistente en la realización de una prueba de replicabilidad económica para las ofertas de servicios móviles y para los empaquetamientos convergentes fijo-móvil, de forma anterior a su lanzamiento comercial.

De esta manera, CLARO se vería impedido de diseñar una oferta comercial empaquetada que no supere el test de replicabilidad antes de su lanzamiento al mercado y con ello evitar eventuales afectaciones a los mercados de servicios móviles y fijos.

La prueba de replicabilidad económica a ser implementada por la CRC debería poner especial énfasis en las ofertas empaquetadas de servicios móviles que incluyen el disfrute de descuentos especiales, beneficios a través de plataformas, aplicaciones OTT y contenidos a través del servicio de internet móvil. Asimismo, la prueba de replicabilidad ex ante también debe incorporar necesariamente las ofertas convergentes fijo-móvil de CLARO.

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

De manera complementaria a la prueba ex ante, es importante que la CRC analice la replicabilidad económica de todas las ofertas comerciales de servicios móviles y empaquetamientos convergentes fijo-móvil de CLARO de manera ex post con una periodicidad continua, por ejemplo, de forma trimestral.

Para la elaboración de dicho análisis la CRC deberá analizar la información proporcionada por CLARO respecto de sus ingresos, costos, uso real de los servicios, entre otros, además de complementarla con la información de contabilidad de costos regulatoria.

En este sentido, en el caso que la CRC detectase ofertas de servicios de CLARO que no permitiesen su replicabilidad económica siguiendo los principios establecidos en la metodología desarrollada por la CRC, dicho operador podría ser susceptible de ser sancionado por incumplimiento de esta obligación mayorista además de valorarse la necesidad de modificar las ofertas mayoristas que resultasen afectadas.

En este caso, la CRC deberá considerar la replicabilidad económica del conjunto de servicios de la oferta, calculando para ello el costo de cada uno de esos elementos (costo de mercado, a partir de la separación contable, etc.).

Cabe señalar que el remedio de acceso mayorista a la red es una obligación asimétrica usualmente impuesta por los reguladores cuando se determina la existencia de posición dominante en algún mercado de telecomunicaciones. Por ejemplo, en mercados de servicios móviles en los que se ha identificado la presencia de un agente con posición dominante o poder significativo de mercado, como es el caso de Noruega o México, los reguladores han sido estrictos en la implementación de una obligación mayorista de acceso a la red acompañada de prohibiciones de irreplicabilidad (técnica y económica) de las ofertas mayoristas de referencia.

Además, en los casos en los que se ha constatado el incumplimiento de las pruebas de replicabilidad, los reguladores han ordenado el ajuste de las tarifas mayoristas o minoristas, la aplicación de multas e incluso no han aprobado las ofertas comerciales antes de su lanzamiento comercial, entre otras medidas.

#### **(vii) El establecimiento de medidas asimétricas en el diseño de subastas de espectro**

Es fundamental que para las próximas subastas se establezcan mecanismos que consideren la mayor facilidad que tiene CLARO para diluir los costos del espectro entre su mayor base de clientes y sus mayores economías de escala. Recordemos que CLARO es el operador dominante en Colombia y cuenta con la mayor proporción de espectro asignado, por lo que la incorporación de este tipo de medidas busca evitar comportamientos estratégicos como el acaparamiento de espectro.

La tenencia de espectro es una ventaja competitiva para los operadores móviles con red, en la medida que cuanto mayor sea la tenencia, mayor será la velocidad de navegación máxima y la capacidad de dar mejor servicio a un mayor número de usuarios. Sin embargo, el desempeño financiero de los operadores alternativos hace que no tengan la misma capacidad financiera que el dominante para afrontar los altos costos del espectro.

Mientras que para el dominante, los costos del espectro en relación con su tamaño total de costos e ingresos no supondrán un gran impacto en su cuenta de resultados; de otro lado, para los operadores móviles no dominantes, tendrá un impacto muy significativo en relación con su volumen, lo que hará que sea el componente de costos más relevante y penalizará su cuenta de resultados, impactando de forma negativa en su capacidad de competir.

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

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

En un contexto de asimetrías entre operadores, el diseño de las subastas de espectro debe contemplar no sólo la competencia en la subasta, sino en el mercado *downstream* de servicios móviles a efectos de evitar el acaparamiento de espectro y el daño que dicha conducta puede causar a la competencia. Para ello, proponemos el establecimiento de un valor asimétrico diferenciado para operadores no dominantes con respecto al de CLARO. Esta asimetría en el monto de salida de la subasta iría enfocada a reequilibrar, en porcentaje sobre los ingresos, el impacto que tiene el costo del espectro entre operadores de distinta escala.

Cabe señalar que la asimetría en el valor del monto para operadores no dominantes y para CLARO tiene que ser sustancial para que realmente tenga un impacto. En esta línea, el precio efectivo que paguen los operadores será equitativo en el impacto a su modelo de negocio y estructura de costos totales, de forma tal que todos los participantes cuenten con igualdad de condiciones en el acceso a este recurso.

De manera complementaria, puede diferenciarse la cantidad de espectro (bloques) que estarán disponibles para los operadores de menor escala y para el operador dominante. Consideramos que la CRC puede sugerir limitar la cantidad de espectro al que el dominante puede optar en futuras licitaciones y permitir que sus competidores puedan optar a un mayor número de bloques.

En Colombia, el diseño de bases de las licitaciones de espectro ha sido un instrumento utilizado con el fin de reducir la concentración del mercado móvil y fomentar la participación de los postores en igualdad de condiciones, y propiciar la entrada de nuevos operadores. En el marco de la subasta 4G en Colombia, el MINTIC aprobó las condiciones y requisitos definitivos para su celebración con la Resolución 449 de marzo de 2013, excluyendo la participación de Claro de la banda AWS, en su calidad de dominante en voz saliente móvil.



Es preciso señalar que mientras el espectro siga siendo un recurso al que puede acceder, en mayor medida, el operador dominante, y siempre que no exista una reducción del pago de derechos anuales, el MinTIC debería adoptar medidas asimétricas en el diseño de las subastas que tengan por objeto que los operadores alternativos puedan tener ciertos incentivos para adquirir espectro y competir en igualdad de condiciones con CLARO en los procesos de subasta.

Considerando que en aquella oportunidad, la exclusión de CLARO de la subasta 4G obedeció a su dominancia en el mercado de voz saliente móvil y al riesgo de apalancamiento en otros mercados de servicios móviles, hoy en día, habiéndose constatado su dominancia de manera agregada en los mercados de servicios móviles, la ausencia de mecanismos que disciplinen comportamientos estratégicos es más que necesaria.

A propósito de este aspecto, la Superintendencia de Industria y Comercio, en su calidad de agencia de competencia, ha emitido un documento de abogacía<sup>25</sup> que destaca la importancia de que los procesos de asignación de espectro en bandas medias altas se encuentren diseñados apropiadamente para evitar la concentración en único agente y que este afecte las condiciones de competencia en el mercado de servicios móviles, considerando los resultados de la reciente subasta 5G.

Atentamente,



**Natalia Guerra Caicedo**  
**Directora de Asuntos Públicos y Regulatorios**  
**Telefónica Movistar Colombia**

---

<sup>25</sup> Al respecto ver: 1) Superintendencia de Industria y Comercio, concepto de abogacía de la competencia de radicado No. 21-235906 expedido frente al proyecto de decreto de aumento de topes de espectro, 2022, y 2) Superintendencia de Industria y Comercio, Estudios Económicos sectoriales; Infraestructura de telecomunicaciones móviles en Colombia: Evidencia para el periodo 2015-2020, 2022.