



ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO RELEVANTE «SERVICIOS MÓVILES»

Documento de respuesta a comentarios

Diseño Regulatorio

Julio de 2026

ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO RELEVANTE «SERVICIOS MÓVILES»

Respuestas a comentarios realizados al análisis

De conformidad con el Decreto 1078 de 2015¹, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) presenta al sector las respuestas a las observaciones y comentarios realizados por los agentes interesados a la propuesta regulatoria del proyecto denominado «Análisis de las condiciones de competencia en el mercado relevante «Servicios móviles»», publicada para conocimiento y participación sectorial entre el 8 de mayo y el 1 de junio de 2026 en el sitio web de esta Comisión. Esta propuesta corresponde al proyecto de resolución «Por la cual se actualiza la evaluación del mercado relevante «Servicios Móviles», se mantiene su sujeción a regulación ex ante y se dictan otras disposiciones» y su respectivo documento soporte².

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

REMITENTE	ABREVIATURA
Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones	ANDESCO
Cámara de Comercio Colombo Americana	AMCHAM COLOMBIA
Comunicación Celular S.A. – Comcel S.A.	COMCEL
Colombia Móvil S.A.	TIGO
Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.	ETB
Germán Enrique Bacca Medina	GERMÁN BACCA
Partners Telecom Colombia S.A.S	PTC
Suma Móvil S.A.S	SUMA
Tomás Alejandro Ramírez y Josué Alejandro Fernández	RAMIREZ y FERNANDEZ

Tras la revisión detallada de las observaciones recibidas respecto de la propuesta de implementación del nuevo reporte de información, y en atención a la solicitud formulada por algunos operadores, esta Comisión consideró pertinente abrir un espacio de discusión complementaria con los operadores móviles de red, sobre los que se planteó dicha obligación, respecto del requerimiento de información. El objetivo fue profundizar en los argumentos técnicos expuestos.

En consecuencia, se desarrollaron mesas de trabajo virtuales con los operadores **COMCEL**, **PTC** y **TIGO**. En dichos espacios se analizó la estructura de campos del formato propuesto y las fuentes de información, adicionales al sistema de facturación, requeridas para diligenciar la totalidad de estos.

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

² Documentos disponibles en la interacción 1 del micrositio del proyecto que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-16>



Es importante destacar que las aclaraciones y precisiones realizadas por los operadores durante estas sesiones fueron tenidas en cuenta por la CRC en el análisis de los comentarios y resultaron determinantes para la identificación y definición de los ajustes incorporados en la medida regulatoria adoptada que se explica en la sección 5.8. del presente documento.

Por otro parte, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.5 del Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, el 2 de junio de 2026 la CRC remitió a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) el proyecto de resolución junto con su documento soporte, los comentarios recibidos de los agentes y el cuestionario de abogacía de la competencia.

El 18 de junio de 2026, la SIC mediante comunicación con radicado 26-227775-4-0, rindió concepto sobre el proyecto regulatorio por medio del cual señaló:

«Esta Superintendencia concluye que el proyecto no generaría una restricción indebida a la libre competencia económica. Ambas medidas responderían a criterios de razonabilidad y proporcionalidad: la permanencia del mercado “Servicios Móviles” en el listado de mercados susceptibles de regulación *ex ante* daría continuidad a una medida regulatoria justificada, mientras que el nuevo formato de reporte fortalecería el monitoreo del mercado sin imponer cargas desproporcionadas a los Operadores Móviles de Red. En consecuencia, no se formularán recomendaciones.»

Para facilitar la comprensión de este documento, la CRC presenta exclusivamente los apartes de cada comentario en donde se hacen propuestas, observaciones y cuestionamientos puntuales frente al proyecto de regulación sometido a discusión, los cuales se responden agrupados por temas. Lo anterior sin perjuicio de la consulta de los textos completos de cada documento, que se encuentran publicados en la página web de esta Comisión³.

³ Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-16>

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 3 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES.....	5
2. SOBRE LA OPORTUNIDAD DE LA REVISIÓN DEL MERCADO.....	10
3. SOBRE EL TEST DE LOS TRES CRITERIOS.....	13
3.1. Sobre el análisis de la competencia actual del mercado relevante «Servicios Móviles»	13
3.2. Sobre el análisis de competencia potencial del mercado relevante «Servicios Móviles»	36
3.3. Sobre la efectividad de la aplicación del derecho de competencia.....	40
4. SOBRE LA SITUACIÓN DE DOMINANCIA EN EL MERCADO RELEVANTE «SERVICIOS MÓVILES»	41
5. SOBRE EL REQUERIMIENTO PERIÓDICO DE INFORMACIÓN:.....	47
5.1. Respecto a la metodología de análisis multicriterio empleada para evaluar las alternativas de reporte.....	47
5.2. Respecto a la redundancia, eficiencia y finalidad de medidas previas	51
5.3. Respecto a la incorporación de datos sobre servicios fijos	56
5.4. Respecto a la proporcionalidad.....	57
5.5. Respecto a la ciberseguridad, la protección de información sensible y los datos personales	60
5.6. Respecto a la periodicidad del reporte de información	64
5.7. Respecto a la entrada en vigor de la obligación de reporte.....	65
5.8. Sobre la definición de campos del formato y el acompañamiento a su implementación	67
6. OTROS COMENTARIOS.....	72

ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO RELEVANTE «SERVICIOS MÓVILES»

Respuestas a comentarios realizados al documento soporte

1. COMENTARIOS GENERALES

AMCHAM COLOMBIA

Solicita que la CRC, en ejercicio de sus competencias, tenga presentes tres principios fundacionales que, a su juicio, deben reflejarse en todas sus actuaciones: el respeto por la legalidad y la seguridad jurídica; la adopción de intervenciones debidamente soportadas y basadas en evidencia, sin desatender la prevención de riesgos; y la promoción de la competencia como dinamizador de la eficiencia y como mejor herramienta para atraer inversiones.

A partir de ello, señala que las decisiones que se adopten (ya sea para mantener, ajustar o levantar medidas regulatorias) deben responder de manera directa a los hallazgos del análisis y al estado real de la competencia, en aras de la legitimidad de la intervención y de la seguridad jurídica de los agentes del sector.

ANDESCO

Reconoce la importancia de que la Comisión disponga de información adecuada para ejercer sus funciones de monitoreo, vigilancia y análisis de las condiciones de competencia. No obstante, plantea que la propuesta debe revisarse a la luz de los principios de necesidad regulatoria, proporcionalidad, eficiencia administrativa, protección de información sensible y seguridad jurídica.

COMCEL

Precisa que la CRC tiene la obligación legal de fomentar la inversión en el sector para procurar un mayor bienestar de los consumidores, e invoca como sustento el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, en particular los principios de libre competencia y de promoción de la inversión. Con base en ello, argumenta que todas las actuaciones de la Comisión deben orientarse a promover la inversión en despliegue de infraestructura por parte de todos los agentes, evitando la introducción de normas que la entorpezcan, que perjudiquen a los consumidores o que dificulten el cierre de la brecha digital.

Manifiesta, además, que las medidas que se adopten deben ser estrictamente proporcionales, de modo que la regulación no genere más costos que beneficios ni distorsiones en el mercado. En esa línea, sostiene que toda norma de la CRC debe estar precedida de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que evalúe de manera exhaustiva el impacto de cada alternativa sobre la inversión, la competencia, el despliegue de redes, la cobertura y el bienestar de los consumidores.

Señala que toda intervención debe ser temporal y revisarse periódicamente, a fin de no mantener distorsiones innecesarias ni conservar normas desajustadas de la situación actual del mercado.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 5 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

GERMÁN BACCA

Señala que procede retomar el análisis del mercado adelantado en 2023 y verificar si el problema entonces identificado y sus causas persisten, de manera que, mediante un adecuado desarrollo del Análisis de Impacto Normativo, pueda establecerse si la dominancia que explicaba la ausencia de competencia ya no existe o si se ha transformado en una estructura de dominancia colectiva.

PTC

Plantea que el enfoque de la intervención debería encaminarse a revisar todas las causas de los problemas de competencia, así como los riesgos y fallas de mercado determinables, y todas las posibilidades regulatorias que surjan de la información disponible y de aquella que la Comisión se propone obtener, por considerar que el mercado sigue mostrando una falla estructural en sus condiciones de competencia.

Indica que la CRC decidió no exponer a comentarios el árbol del problema y magnificar la falta de información, concluyendo el problema como «la insuficiencia de información desagregada limita el monitoreo regulatorio de la CRC frente a riesgos de coordinación (...)», lo que -a su juicio- desenfoca totalmente los hechos recopilados tanto en el documento soporte como la falla que se presenta actualmente en los servicios móviles.

Menciona que, en la política de mejora regulatoria del 2022, la CRC definió una metodología basada en las mejores prácticas de la OCDE, cuyo propósito es definir y delimitar adecuadamente el problema, comprender sus causas y prever sus consecuencias; y advierte que, al omitir la etapa del árbol del problema, se desestiman enfoques alternativos y pueden inducirse a error las medidas.

Adicionalmente, plantea que «El Análisis de Impacto Normativo – AIN es precisamente diseñado para que las decisiones de los reguladores cuenten con un sustento suficiente y parte fundamental de dicho sustento en este caso es la presencia de un operador dominante».

RAMÍREZ Y FERNÁNDEZ

Plantean que debe aclararse el objetivo real del proyecto: si se trata de evaluar la permanencia bajo regulación ex ante, corresponde explicar qué fallas persisten; y si el propósito indirecto fuese revisar la dominancia histórica, esa discusión debería abordarse de forma explícita y mediante un procedimiento completo de análisis de impacto normativo. Subrayan que la transparencia del objeto regulatorio es indispensable para que los agentes sepan qué controvierten y qué evidencia deben aportar.

TIGO

Considera fundamental que la evaluación reconozca adecuadamente las condiciones reales del mercado y los efectos procompetitivos derivados de una mayor capacidad de disputa frente al operador históricamente líder. En consecuencia, plantea que cualquier medida regulatoria que se adopte observe criterios de proporcionalidad, evidencia suficiente y mínima carga regulatoria, de manera que contribuya efectivamente a promover la competencia, la inversión, la innovación y mejores condiciones para los usuarios.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 6 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

Respuesta CRC

Respecto a los comentarios presentados por **AMCHAM COLOMBIA, ANDESCO, TIGO y COMCEL**, en relación con los principios que deben orientar la actuación regulatoria de la Comisión, en particular la legalidad y la seguridad jurídica, la intervención soportada en evidencia, la promoción de la competencia y de la inversión, la necesidad regulatoria, la proporcionalidad, la eficiencia administrativa y la mínima carga regulatoria, la CRC se permite precisar que comparte dichos principios y que el presente proyecto se enmarca en ellos.

Debe tenerse presente que los principios invocados por los interesados no son externos al proyecto, sino que constituyen el marco normativo que orientó su desarrollo. El artículo 3.1.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 consagra los principios aplicables a la regulación por mercados relevantes, entre ellos la promoción de la competencia, la protección de los derechos de los usuarios, el fomento de la inversión y la prestación eficiente y continua de los servicios, y dispone que las medidas que se adopten deben ser temporales y proporcionales al nivel de competencia alcanzado. Estos principios se articulan con los principios orientadores de la intervención estatal en el sector previstos en la Ley 1341 de 2009⁴. Adicionalmente, la conclusión de que el mercado sea susceptible de regulación ex ante se deriva de la aplicación del test de los tres criterios del artículo 3.1.2.3 sobre la evidencia expuesta en el documento soporte, y la medida de reporte de información se sustenta en el riesgo de pérdida de bienestar de los usuarios, la necesidad de información con mayor granularidad para prevenir o monitorear la materialización de ese riesgo y los efectos que pueda tener en el mercado.

Frente al planteamiento de **COMCEL** según el cual todas las actuaciones de la Comisión deben orientarse a promover la inversión, se precisa que el fomento de la inversión es uno de los fines de la regulación por mercados relevantes, que concurre con la promoción de la competencia y la protección de los derechos de los usuarios, sin que ninguno de ellos prevalezca de manera que inhiba el ejercicio de la facultad de revisión de los mercados y de adoptar las decisiones regulatorias derivadas de dicha revisión.

En cuanto a la solicitud de **COMCEL** relativa a que toda intervención sea temporal y se revise periódicamente, se precisa que dicha garantía está prevista en el régimen de revisión de mercados: el parágrafo 2 del artículo 3.1.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016 prevé la revisión de las condiciones de competencia de los mercados susceptibles de regulación ex ante en un periodo no inferior a 2 años, o antes, a petición fundamentada de los agentes regulados. El presente proyecto es, precisamente, la aplicación o desarrollo de ese artículo, como se expone con mayor detalle en la Sección 2 de este documento.

Frente al planteamiento de **TIGO**, según el cual la evaluación debe reconocer las condiciones reales del mercado y los efectos procompetitivos derivados de la mayor capacidad de disputa frente al operador históricamente líder, se precisa que el documento soporte reconoce dichas condiciones, incluida la reducción de la brecha entre COMCEL y el agente integrado. No obstante, la evidencia del mismo documento da cuenta de una estructura con dos operadores líderes y del potencial riesgo estructural de coordinación, aspectos que se desarrollan al atender los comentarios sobre el análisis de competencia (test de los tres criterios) en la Sección 3 del presente documento. Por su parte, la aplicación de los

⁴ Ley 1341 de 2009, artículos 2 (principios orientadores, en particular los numerales 2, libre competencia, y 5, promoción de la inversión) y 19 (naturaleza y objeto de la CRC).

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 7 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



criterios de proporcionalidad y mínima carga regulatoria a la medida de reporte de información se examina en la subsección 5.4.

En cuanto a los principios invocados por **ANDESCO**, su aplicación específica al requerimiento periódico de información, esto es, la necesidad de la medida frente a las herramientas existentes, su proporcionalidad, la protección de la información sensible y las condiciones de su implementación, se examina en las subsecciones 5.2, 5.4, 5.5 y 5.7 del presente documento.

Ahora bien, frente a los comentarios realizados por **COMCEL, GERMÁN BACCA, PTC y RAMIREZ y FERNANDEZ**, en relación con el desarrollo del Análisis de Impacto Normativo (AIN), la omisión de someter a comentarios el árbol del problema, la definición del problema identificado y la claridad del objeto del proyecto, la CRC se permite precisar que el sustento metodológico de esta actuación se encuentra plenamente satisfecho en los documentos publicados, conforme se expone a continuación:

En primer lugar, se debe tener en cuenta el punto de partida del proyecto. La actuación no se origina en una hipótesis discrecional de la Comisión que demandara construir y publicar de manera autónoma un árbol del problema, sino en la obligación legal de revisión periódica de los mercados susceptibles de regulación ex ante prevista en el parágrafo 2 del artículo 3.1.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, aunada a la integración empresarial entre **TIGO y MOVISTAR**, autorizada con condicionamientos por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) mediante la Resolución SIC 94169 de 2025 y materializada operativamente a partir de febrero de 2026. Tal como lo expone el documento soporte⁵, esta transformación estructural, sumada al mandato de revisión periódica, determinó la necesidad de adelantar un análisis actualizado de las condiciones de competencia del mercado «Servicios Móviles».

En segundo lugar, en cuanto a la exigencia de un AIN exhaustivo y al señalamiento sobre la omisión del árbol del problema, se precisa que la publicación del documento soporte junto con el proyecto de resolución constituyó, en sí misma, la etapa participativa del ciclo de mejora regulatoria. El documento soporte contiene la identificación y descripción del problema identificado tras la revisión de las condiciones de competencia del mercado, la formulación del objetivo de la medida y la evaluación comparativa de cuatro alternativas regulatorias mediante la metodología de análisis multicriterio⁶, elementos que integran el AIN. La consulta pública es, conforme a la propia metodología, una etapa transversal del ciclo del AIN, lo que no puede entenderse como una exigencia de publicación separada y previa de un árbol del problema como requisito de validez de la actuación regulatoria. Prueba de que esta etapa se surtió de manera efectiva es que, los interesados formularon observaciones de fondo sobre el problema, las alternativas y la metodología empleada, las cuales se atienden en el presente documento; en particular, las relativas al análisis multicriterio se examinan en la subsección 5.1.

Frente al señalamiento específico de **PTC**, según el cual la definición del problema como «insuficiencia de información desagregada» desenfoca los hechos recopilados en el documento soporte, se precisa que dicha definición corresponde al problema específico que la medida de reporte de información busca atender, y no al diagnóstico general de las condiciones de competencia del mercado. El documento soporte distingue ambos planos: de una parte, el análisis de competencia que sustenta la conclusión de la necesidad de que el mercado sea susceptible de regulación ex ante; y de otra, la limitación de

⁵ Ver sección 3 del documento soporte «Objetivo y alcance del proyecto».

⁶ Ver sección 10 del documento soporte «Análisis de alternativas regulatorias», en particular las subsecciones 10.1 (metodología de Análisis de Impacto Normativo), 10.2 (metodología de análisis multicriterio), 10.3 (situación identificada) y 10.5 (alternativas regulatorias).

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 8 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



información que restringe la capacidad de la Comisión para monitorear oportunamente la dinámica comercial del mercado en un escenario de mayor concentración.

En cuanto al planteamiento de **RAMIREZ** y **FERNANDEZ** sobre la claridad del objeto del proyecto, y al de **PTC** según el cual el análisis debería abarcar la totalidad de las causas, los riesgos y las posibilidades regulatorias del mercado, se precisa que tanto el objeto como el alcance del proyecto se delimitaron expresamente en el documento soporte. El objeto consiste en analizar las condiciones de competencia del mercado relevante minorista «Servicios Móviles» bajo la nueva estructura derivada de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**, mediante la aplicación del test de los tres criterios, para determinar si debe ser susceptible de regulación ex ante y, de ser el caso, definir las medidas regulatorias que correspondan de acuerdo con los hallazgos obtenidos. Delimitado así el objeto, el presente proyecto no comprende la revisión de la declaratoria de dominancia de **COMCEL**, ni la declaratoria de una situación de dominancia conjunta entre los dos operadores principales.

El documento soporte expone las condiciones de competencia que sustentan la conclusión obtenida, con lo cual la transparencia del objeto regulatorio que reclaman los interesados, indispensable para conocer qué se controvierte y qué evidencia aportar, se encuentra satisfecha. En efecto, se reitera que todos los interesados contaron con información clara acerca del diagnóstico efectuado, los aspectos del mercado que fueron objeto de análisis y las razones que justificaron la propuesta regulatoria. Dicho nivel de detalle les permitió identificar con precisión los supuestos y conclusiones que podían controvertir, así como determinar qué argumentos, información o evidencia resultaban pertinentes para cuestionarlos o complementarlos.

En este punto, es importante aclarar que, si bien el proyecto no tiene por objeto agotar en una única actuación todo instrumento regulatorio disponible, esta Comisión ha actuado diligentemente frente a los potenciales problemas de competencia o riesgos identificados con ocasión del proceso de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**. Tal como se señaló en el documento soporte, frente a tales riesgos, en la modificación de la Agenda Regulatoria 2025 – 2026, la CRC incluyó los proyectos regulatorios «Revisión de Temáticas Específicas el RPU - Fase I»⁷ y «Esquemas de Remuneración Mayorista de Redes Móviles»⁸, producto de los cuales expidió las Resoluciones CRC 8171 y 8183 de 2026, respectivamente.

En lo que corresponde al planteamiento de **GERMÁN BACCA** relativo a retomar el análisis del mercado adelantado en 2023 y verificar si el problema entonces identificado y sus causas persisten, es importante aclarar que esa es precisamente la aproximación adoptada en el proyecto. El documento soporte señala que la revisión de 2023, en la que se refrendó la definición del mercado «Servicios Móviles», constituye el punto de partida del presente análisis, y que este se enfoca en evaluar la evolución reciente de las condiciones de competencia para determinar si persisten los elementos que justifican que el mercado esté dentro del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante. Dicha verificación se realiza mediante la aplicación del test de los tres criterios, conforme se expone en la Sección 3 del presente documento.

Finalmente, en cuanto a los planteamientos de **GERMÁN BACCA** y de **RAMIREZ y FERNANDEZ** que asocian el desarrollo del AIN con un pronunciamiento sobre el decaimiento de la dominancia individual

⁷ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-10>

⁸ Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-9>

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 9 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

o la constatación de una dominancia conjunta o colectiva, se reitera que la determinación sobre la existencia, inexistencia o la transformación de la posición dominante corresponde a análisis propios de una etapa metodológica distinta a la revisión del mercado con base en la aplicación del test de los tres criterios que constituyen el objeto de este proyecto. Este asunto se atiende en la Sección 4 del presente documento.

2. SOBRE LA OPORTUNIDAD DE LA REVISIÓN DEL MERCADO

AMCHAM COLOMBIA

Manifiesta que existen variables relevantes que no han tenido un periodo suficiente de desarrollo, lo que impide medir o determinar sus efectos, y se refiere puntualmente a la integración entre el segundo y el tercer operador del mercado, ejecutada hacia abril de 2026.

Plantea que, ante la ausencia de un periodo de madurez que permita analizar las dinámicas del mercado con los agentes ya integrados, el actuar prudente del regulador debería consistir en mantener las medidas regulatorias actuales con fundamento en la prevención de riesgos y en adelantar análisis adicionales antes de arribar a conclusiones que puedan impactar de forma profunda la competencia.

Reitera que el proceso de revisión debe adelantarse con prudencia y en correspondencia con la realidad actual del mercado, reconociendo los efectos aún no consolidados de la integración.

GERMÁN BACCA

Expresa preocupación por la celeridad con la que se busca evaluar los efectos de una integración económica que solo se concretó hasta febrero de 2026, y señala que en varios apartes del documento soporte se vislumbra el propósito de evidenciar una pérdida de poder de mercado de **COMCEL** a causa de la presión competitiva del segundo agente, sustentada en un análisis prospectivo basado únicamente en participaciones de mercado.

PTC

Señala que no basta con una prospección sobre los efectos que la integración traería al mercado para adoptar una decisión de esta envergadura, y advierte que no debe sustentarse un proyecto regulatorio de esta importancia en una teoría sin evidencia, dado que la operación se concretó hace pocos meses y todavía es imposible conocer sus efectos en el mercado.

Señala además una asimetría en el estándar probatorio aplicado por la Comisión, al observar que el análisis de los efectos de los servicios empaquetados fue suspendido en el tiempo ante la ausencia de evidencia, mientras que para considerar los efectos de la integración respecto del operador dominante se procede como si ya se contara con información suficiente para intervenir.

RAMIREZ y FERNANDEZ

Plantean que la integración se concretó hace pocos meses y que aún no existe un periodo suficiente para medir de manera completa sus efectos sobre precios, inversión, calidad, cobertura, portabilidad,

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 10 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

retención, empaquetamiento, ofertas mayoristas y comportamiento de los operadores de menor escala, por lo que cualquier conclusión definitiva sería prematura. Distinguen entre anticipar riesgos en el marco de un trámite de control de integraciones y modificar el régimen regulatorio ex ante del mercado a partir de efectos que todavía no han sido observados con suficiente profundidad, y subrayan que el estándar técnico aplicable a esta actuación debe ser equivalente al exigido en otros escenarios regulatorios.

TIGO

Plantea que la materialización operativa de la integración es reciente y que, en un mercado intensivo en infraestructura, espectro, sistemas y canales comerciales, sus efectos no se observan de manera inmediata, por lo que no resulta metodológicamente adecuado adoptar una lectura exclusivamente negativa de la operación sin permitir un periodo razonable para observar sus efectos reales sobre precios, calidad, cobertura, inversión, eficiencia y presión competitiva frente a **COMCEL**.

Respuesta CRC

Con respecto a los comentarios presentados por **AMCHAM COLOMBIA, GERMÁN BACCA, PTC, RAMIREZ y FERNANDEZ y TIGO**, en relación con la oportunidad de la revisión, según los cuales el carácter reciente de la integración empresarial entre **TIGO y MOVISTAR** haría prematura o apresurada esta actuación, por no haber transcurrido un periodo suficiente para observar y medir sus efectos, la CRC se permite precisar lo siguiente:

En primer lugar, la oportunidad de la revisión no depende de la maduración de los efectos de la integración, sino que responde a dos fundamentos concurrentes. De una parte, el parágrafo 2 del artículo 3.1.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016 ordena a la Comisión revisar las condiciones de competencia de los mercados susceptibles de regulación ex ante en un período no inferior a dos años, y habilita a los operadores interesados para solicitar una revisión anticipada cuando cuenten con el sustento técnico y económico que demuestre que el problema identificado fue corregido.

De otra parte, la integración empresarial entre **TIGO y MOVISTAR** constituye un hecho notorio que modificó de manera sustancial la estructura del mercado relevante «Servicios Móviles», al consolidar en un solo agente económico a dos operadores que antes competían de forma independiente. Esta transformación estructural se produjo con independencia del momento en que maduren la totalidad de sus efectos, y es esa transformación, sumada al mandato de revisión periódica, la que determina la oportunidad de la presente actuación.

En segundo lugar, debe precisarse la naturaleza de la conclusión a la que arriba el proyecto. Los análisis del documento soporte dan cuenta de que la integración modificó la estructura del mercado «Servicios Móviles» y de que los problemas de concentración de poder de mercado, antes asociados a un único operador, se focalizan ahora en dos operadores líderes, respecto de los cuales se identifica un potencial riesgo de coordinación, que podría conllevar a una pérdida en el bienestar de los usuarios. Con base en ello, la actuación no modifica el régimen del mercado a partir de efectos ya consolidados de la integración, sino que concluye mantener el mercado dentro del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante y fortalecer las herramientas de seguimiento de la Comisión.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 11 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



La distinción que plantean **RAMIREZ y FERNANDEZ** entre anticipar riesgos en el marco de un control de integraciones y modificar el régimen ex ante a partir de efectos no observados opera, precisamente, a favor del proyecto: la actuación se sitúa en el plano preventivo y de monitoreo, y no en el de conclusiones definitivas sobre efectos consolidados. Estos hallazgos sobre la estructura del mercado y el riesgo de coordinación se desarrollan en la Sección 3 del presente documento.

En tercer lugar, el carácter reciente de la integración, lejos de restar oportunidad a la revisión, la refuerza. Si los efectos de la operación aún no son plenamente observables, resulta procedente que la Comisión se dote oportunamente de los instrumentos que le permitan observarlos y hacer seguimiento a su evolución. Ese es, justamente, el propósito del requerimiento periódico de información previsto en el proyecto, cuyo diseño y alcance se desarrollan en la Sección 5 del presente documento.

Así las cosas, la solicitud de los interesados de contar con evidencia suficiente antes de adoptar conclusiones de fondo no se opone a la actuación de la Comisión. La revisión del mercado, que constituye el objeto del proyecto, concluye que este debe ser sujeto a regulación ex ante con fundamento en la evidencia actual sobre su estructura y concentración. A su vez, el requerimiento periódico de información, como medida derivada de esa revisión, tiene por finalidad dotar a la Comisión de insumos granulares y oportunos para el seguimiento del mercado y, en especial, para prevenir el riesgo de coordinación identificado o detectar oportunamente su materialización.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión se permite precisar lo siguiente respecto de los planteamientos particulares de los interesados:

En cuanto a la preocupación de **GERMÁN BACCA**, el cuestionamiento al análisis prospectivo de las condiciones de competencia se atiende en la subsección 3.2 del presente documento.

En cuanto al señalamiento de **PTC** sobre una eventual asimetría en el estándar probatorio, según la cual el análisis de los servicios empaquetados fue aplazado por ausencia de evidencia mientras que los efectos de la integración se considerarían suficientemente acreditados, la Comisión precisa que tal asimetría no se configura, por cuanto el contraste que plantea el interesado compara dos actuaciones de objeto y alcance distintos.

El análisis de los servicios empaquetados no fue aplazado por insuficiencia probatoria, sino que constituye un proyecto regulatorio independiente, referido a mercados de servicios fijos empaquetados (Dúo Play y Triple Play), cuya definición proviene de la Resolución CRC 6990 de 2022⁹. En esa actuación, la Comisión evaluó las condiciones de competencia de dichos mercados y concluyó que no se reunían los presupuestos para aplicar regulación ex ante por competencia potencial, por lo que optó por continuar su monitoreo y revisar la definición de los mercados relevantes. No se trató, entonces, de una decisión postergada por falta de evidencia, sino de una conclusión de fondo adoptada sobre la evidencia disponible en relación con unos mercados diferentes del que es objeto el presente proyecto.

El presente proyecto, por su parte, corresponde a la revisión de las condiciones de competencia del mercado relevante «Servicios Móviles», ordenada por el párrafo 2 del artículo 3.1.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y motivada por la transformación estructural derivada de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**. Ambas actuaciones aplican el mismo marco metodológico, esto es, la verificación de los

⁹ Proyecto regulatorio «Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados» (expediente 2000-41-6-1). Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-6-1>

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 12 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

criterios para determinar la sujeción a regulación ex ante, pero recaen sobre mercados distintos y arriban a las conclusiones que la evidencia de cada uno sustenta. Que en un caso la conclusión haya sido no aplicar regulación ex ante y en el otro mantenerla no revela un estándar probatorio dispar, sino la aplicación de un mismo estándar a realidades de mercado diferentes.

En todo caso, conviene reiterar que la presente actuación no interviene el mercado a partir de efectos ya consolidados de la integración. La revisión concluye mantener el mercado bajo regulación ex ante con fundamento en la evidencia actual sobre su estructura y concentración, y el requerimiento periódico de información se adopta, precisamente, para observar la evolución del mercado y prevenir o detectar oportunamente la materialización del riesgo de coordinación. De este modo, la actuación se sitúa en el plano preventivo y de monitoreo, lo que es coherente con la exigencia de evidencia que el propio interesado reclama

En cuanto al planteamiento de **TIGO** según el cual no resultaría metodológicamente adecuado adoptar una lectura exclusivamente negativa de la integración, se precisa que el proyecto no adopta tal lectura. El documento soporte reconoce que la operación redujo la brecha entre el operador históricamente líder y el agente integrado, así como los posibles efectos procompetitivos derivados de una mayor capacidad de disputa; al mismo tiempo, advierte que esa mayor simetría entre los dos líderes puede favorecer no solo la rivalidad, sino también la coordinación. Es justamente la coexistencia de ambos efectos la que justifica que la CRC, antes que adoptar conclusiones definitivas en uno u otro sentido, opte por mantener el mercado bajo regulación ex ante y reforzar el seguimiento al comportamiento del mercado.

En cuanto al planteamiento de **AMCHAM COLOMBIA**, relativo a mantener las medidas regulatorias actuales, con fundamento en la prevención de riesgos, y a adelantar análisis adicionales antes de adoptar conclusiones que impacten de forma profunda la competencia, se precisa que la presente actuación responde a ese criterio de prudencia. El proyecto no adopta conclusiones definitivas sobre efectos ya consolidados de la integración ni interviene de fondo las condiciones de competencia. El único elemento nuevo que introduce es el requerimiento periódico de información, que atiende la finalidad preventiva invocada por el interesado. Este requerimiento constituye un instrumento de monitoreo orientado a prevenir el riesgo de coordinación identificado o a detectar oportunamente su materialización, y no una medida correctiva.

Finalmente, en cuanto a las referencias de **GERMÁN BACCA** y **PTC** a una eventual pérdida de poder de mercado de **COMCEL** o a su condición de operador dominante, estas se analizan y contestan en la Sección 4 del presente documento.

3. SOBRE EL TEST DE LOS TRES CRITERIOS

3.1. Sobre el análisis de la competencia actual del mercado relevante «Servicios Móviles»

COMCEL

Respecto al estudio de la estructura de mercado y análisis de concentración, el operador considera que la concentración del mercado no debe interpretarse, por sí misma, como un resultado negativo, en la medida en que puede estar asociada a la existencia de operadores con mayor escala, capacidad de

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 13 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

inversión, innovación y mejora en la calidad de los servicios. En ese sentido, sostiene que el análisis regulatorio no debería centrarse en indicadores estructurales como el IHH o el índice de Stenbacka, ni buscar forzar una menor concentración, pues la consolidación del mercado podría generar eficiencias e inversiones en beneficio de los usuarios sin traducirse necesariamente en mayores precios.

Cuestiona que la CRC infiera la existencia de poder de mercado a partir de la mayor participación del operador en valores facturados frente a accesos. A su juicio, esta diferencia no permite concluir que **COMCEL** tenga capacidad para fijar precios más altos, pues el comportamiento decreciente del IPROM de datos móviles evidenciaría una fuerte rivalidad competitiva. En particular, sostiene que la entrada de **PARTNERS** en 2021 habría presionado al operador líder a reducir sustancialmente sus precios minoristas, lo que demostraría que **COMCEL** no puede actuar de manera independiente de sus competidores ni de los usuarios.

Sostiene que las barreras de entrada, expansión y cambio se han reducido de manera continua como resultado de la evolución normativa del sector. En particular, señala que el régimen de habilitación general previsto en la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019, eliminó una barrera legal de entrada al reemplazar el anterior esquema de licencias y autorizaciones por el Registro TIC, de modo que actualmente basta con surtir dicho trámite para poder proveer redes y servicios de comunicaciones.

En este sentido, el operador argumenta que las diferencias de tamaño entre operadores no deben ser interpretadas automáticamente como un problema competitivo, pues los PRST pueden atender distintos nichos de mercado y desarrollar estrategias comerciales diferenciadas. A su juicio, algunos operadores podrían decidir conscientemente mantener una escala limitada para preservar el enfoque en su segmento objetivo, lo cual no implicaría riesgos para el bienestar del consumidor, sino que permitiría atender preferencias diversas dentro del mercado.

Señala que el mercado actual es distinto al analizado en la Resolución CRC 6146 de 2021, particularmente frente a las barreras de entrada asociadas a la operación móvil virtual. En ese sentido, señala que, cuando se declaró la dominancia de **COMCEL**, la CRC tuvo en cuenta que no existía ningún OMV alojado en su red como indicio de persistencia de barreras de entrada. Sin embargo, afirma que dicha situación habría cambiado, dado que en octubre de 2025 **COMCEL** suscribió un contrato con **MÓVIL ÉXITO**, actualmente reportado a la CRC y en fase de implementación. Por lo anterior, considera que perdería sustento la afirmación sobre la existencia de esta barrera de entrada en el mercado.

También, sostiene que el acceso al espectro es actualmente más simple y asequible, y que el mercado presenta una competencia más robusta en términos de cobertura e infraestructura móvil. En particular, señala que el operador integrado **TIGO-MOVISTAR** cuenta con un 31% más de sectores 4G que **COMCEL**, lo que, a su juicio, demostraría que **COMCEL** ya no tendría una ventaja en infraestructura y que el mercado relevante «Servicios Móviles» sería actualmente un escenario plenamente competitivo. Adicionalmente, afirma que la menor ejecución o inversión de algunos operadores responde exclusivamente a decisiones corporativas privadas y no a problemas estructurales del mercado.

Cuestiona que su liderazgo en el despliegue de redes 5G sea interpretado como una «ventaja de primer entrante». Al respecto, señala que **COMCEL**, **TIGO-MOVISTAR**, **PTC** y **TELECALL** adquirieron espectro 5G de manera simultánea en la subasta de diciembre de 2023, por lo que considera que no existió una ventaja inicial en la asignación del espectro. Asimismo, sostiene que su mayor despliegue 5G refleja su compromiso de inversión en el país y no una barrera tecnológica frente a otros operadores. En particular, afirma que la ausencia de infraestructura 5G desplegada por **PTC** no puede interpretarse

como una barrera tecnológica, dado que dicho operador cuenta con espectro 5G y habría decidido no desplegar redes por razones propias.

Sostiene que no puede concluirse que únicamente **COMCEL** y el operador integrado **TIGO-MOVISTAR** estén en condiciones de competir en el mercado minorista «Servicios Móviles», dado que los demás operadores pueden acceder a la infraestructura móvil de terceros mediante las figuras de RAN u operación móvil virtual. En particular, señala que la regulación impone obligaciones de acceso a infraestructura y que, además, la Resolución CRC 8183 de 2026 redujo significativamente las tarifas mayoristas móviles, incluyendo reducciones entre 75,5% y 77% en la tarifa mayorista de RAN de datos, dependiendo de la zona del país.

Argumenta que la reducción de los cargos mayoristas móviles habría llevado los precios de acceso a infraestructura a niveles asequibles para cualquier operador, por lo que la diferencia en la cantidad de sitios móviles entre agentes ya no debería considerarse un obstáculo para la competencia minorista. No obstante, advierte que este enfoque regulatorio también podría generar un efecto no deseado sobre los incentivos de inversión, en la medida en que algunos operadores podrían preferir utilizar redes de terceros a bajo costo en lugar de desplegar infraestructura propia.

Asimismo, sostiene que el mercado relevante «Servicios Móviles» presenta adecuadas condiciones actuales de competencia y que la CRC estaría dando un peso excesivo a las participaciones de mercado y a los índices de concentración, en lugar de centrar el análisis en el bienestar de los consumidores. Para sustentar esta afirmación, señala que dicho bienestar habría aumentado en los últimos años, como lo evidenciaría el crecimiento del consumo promedio mensual de datos móviles por línea, que pasó de 8,4 GB en septiembre de 2022 a 12,4 GB en septiembre de 2025. A su juicio, este comportamiento demuestra que el sector ha permitido a los usuarios acceder a un mayor consumo de servicios móviles, en beneficio de su calidad de vida.

En complemento de lo anterior, afirma que la mejora en las condiciones de competencia también se refleja en la reducción sostenida de las tarifas minoristas, particularmente en el IPROM de datos móviles, que habría disminuido 37,7% en tres años, 55,7% en cuatro años y 74,4% en cinco años con corte al cuarto trimestre de 2025. Según el operador, la entrada de **PTC** en 2021 habría intensificado esta tendencia a la baja, actuando como catalizador de la competencia. A partir de estos indicadores, sostiene que el mercado móvil colombiano presenta una rivalidad agresiva que ha beneficiado a los usuarios mediante menores tarifas y mayor consumo de datos por acceso, por lo que cuestiona que la CRC continúe apoyándose en indicadores estructurales como el IHH y el índice de Stenbacka. Adicionalmente, señala que los niveles de concentración observados en Colombia no serían atípicos frente a los mercados móviles de países OCDE, en los que el IHH suele ubicarse entre 2.000 y 5.000 puntos.

En relación con el mercado mayorista, cuestiona la preocupación de la CRC sobre eventuales riesgos de discriminación en el acceso derivados de la integración, al considerar que la regulación vigente ya establece obligaciones de acceso no discriminatorio. A su juicio, la operación no representaría un riesgo para la libre competencia, sino que podría fortalecerla en los mercados mayorista y minorista, al permitir el mejor funcionamiento y robustecimiento de una red mayorista que actualmente enfrentaría problemas operativos y que podría ser utilizada por terceros interesados.

Finalmente, señala que las propias medidas regulatorias recientes de la CRC refuerzan la expectativa de una mayor dinamización competitiva en el mercado relevante «Servicios Móviles». En particular,

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 15 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

señala que la Resolución CRC 8183 de 2026, al reducir las tarifas mayoristas, busca que la competencia minorista dependa en mayor medida de la eficiencia comercial de los agentes y no exclusivamente del control sobre infraestructura. Asimismo, indica que la Resolución CRC 8171 de 2026 también tendría efectos procompetitivos, por lo que ambas medidas deberían ser consideradas dentro del análisis prospectivo del mercado.

Para sustentar esta posición, **COMCEL** hace referencia a uno de los estudios aportados, en el que se analiza la cantidad de sitios móviles por tecnología, municipio y operador, así como la cobertura municipal, con el propósito de mostrar que varios operadores (y no solo el operador líder) habrían alcanzado economías de escala. Según dicho estudio, las barreras de entrada y expansión se habrían reducido por efecto de la regulación de RAN y de la disminución de tarifas mayoristas, mientras que la competencia futura se intensificaría por la evolución del operador integrado **TIGO-MOVISTAR**, el crecimiento de **PTC**, la entrada potencial de **TELECALL** y la posible expansión de operadores satelitales.

Con base en los argumentos expuestos, considera que mantener el mercado relevante «Servicios Móviles» como sujeto a regulación ex ante equivaldría a castigar al operador que, a su juicio, ha realizado los mayores esfuerzos de inversión y despliegue de redes 5G en el país. En esa línea, sostiene que el mercado presenta condiciones adecuadas de competencia e igualdad de condiciones para ofrecer servicios en distintas tecnologías móviles, por lo que la actuación regulatoria de la CRC debería orientarse a promover la competencia en el mercado y no a proteger competidores específicos.

ETB

Considera que algunas conclusiones del análisis de la CRC tienen implicaciones regulatorias que requieren una reflexión adicional, especialmente frente a las condiciones de competencia que enfrentan los operadores móviles virtuales, la evolución de los mercados mayoristas asociados a los servicios móviles y la efectividad de los mecanismos disponibles para preservar la competencia en una estructura de mercado cada vez más concentrada.

Sostiene que la principal conclusión del análisis no debería limitarse a la persistencia de problemas históricos de competencia, sino a reconocer la transformación estructural del mercado móvil colombiano derivada de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**. A su juicio, esta nueva configuración hace que la sostenibilidad de la competencia dependa cada vez más de la capacidad efectiva de los operadores móviles virtuales para participar, crecer y competir en condiciones razonables. Solicita que el análisis competitivo futuro incorpore una evaluación más detallada de las condiciones de acceso a los mercados mayoristas que habilitan la operación de los OMV, así como de los riesgos asociados a una mayor concentración de la oferta mayorista disponible.

PTC

Considera que el análisis de la CRC evidencia una muy alta concentración del mercado y una estructura tendiente al duopolio, por lo que el proyecto debería fortalecerse o reorientar el problema identificado para reflejar de manera más consistente dichos hallazgos. En esa línea, solicita complementar el análisis con una modelación de efectos sobre precios, churn, capacidad de expansión y rentabilidad de inversión de operadores pequeños, con el fin de evitar que se subestimen los efectos de la nueva estructura de mercado y que se adopte una postura regulatoria insuficiente frente a una dominancia que, a su juicio, no habría desaparecido, sino que podría transformarse en perjuicio de la competencia efectiva.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 16 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

Señala que, de acuerdo con las aproximaciones de la OCDE en materia de análisis de competencia, la evaluación del mercado debe incorporar dinámicas futuras, capacidad de expansión, asimetrías de escala y efectos de integración vertical y convergencia, y no centrarse únicamente en indicadores estáticos de participación o tendencias históricas. Bajo esa perspectiva, considera prematuro concluir que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria de posición dominante de **COMCEL** hayan desaparecido o hayan sido plenamente superadas, pues, a su juicio, la información presentada no acreditaría de manera concluyente que los elementos estructurales que sustentaron dicha declaratoria hayan dejado de incidir sobre la competencia.

Argumenta que el análisis debe examinar si, pese a las transformaciones recientes del sector, continúan existiendo factores que permitan a **COMCEL** ejercer una influencia significativa sobre las condiciones competitivas del mercado. Por ello, sostiene que el debate regulatorio no debería centrarse únicamente en la existencia histórica de la dominancia, sino en determinar si las condiciones actuales permiten concluir razonablemente que dicha posición ha sido efectivamente superada.

TIGO

Sostiene que el análisis de la Comisión debe incorporar el papel de la sensibilidad de los usuarios frente al precio como mecanismo de disciplina sobre las tarifas minoristas. En particular, señala que dicha sensibilidad, sumada a herramientas como mecanismos de comparación, facturación discriminada, portabilidad numérica y terminación contractual, actúa como un factor de autorregulación del mercado, en la medida en que limita la capacidad de los operadores para incrementar precios sin justificación competitiva y contribuye a preservar dinámicas favorables al bienestar de los usuarios.

Solicita que la CRC incorpore en su análisis los posibles beneficios derivados del proceso de consolidación. En particular, sostiene que las integraciones en mercados de telecomunicaciones pueden generar eficiencias relevantes, como la optimización en el uso del espectro, mayor capacidad de despliegue de red, reducción de costos de infraestructura, mejoras en cobertura geográfica y latencia, así como un despliegue más amplio de nuevas tecnologías. Asimismo, argumenta que, incluso en mercados altamente concentrados, la consolidación puede traducirse en mayor competencia efectiva, mejoras de calidad y bienestar para los usuarios, siempre que esté acompañada de compromisos regulatorios orientados a asegurar inversión y condiciones de acceso para operadores de menor escala.

Señala que uno de los elementos que motivan el proyecto regulatorio es el comportamiento reciente de las tarifas minoristas del mercado de servicios móviles, por lo que considera necesario analizar dichas variaciones dentro del contexto macroeconómico y de costos. En particular, cita la inflación observada en marzo de 2026 y sostiene que un análisis riguroso del comportamiento tarifario debe distinguir entre dos fenómenos distintos: por un lado, los ajustes de precios de servicios existentes orientados a recuperar costos crecientes y, por otro, los incrementos asociados a la monetización de servicios de mayor calidad o mayor valor agregado.

Solicita revisar el uso del ARPU como proxy de precios, pues considera que este indicador puede reflejar diferencias en consumo, composición de usuarios y servicios adicionales, más que precios efectivos comparables. Por ello, pide distinguir entre similitud nominal de precios y equivalencia económica de las ofertas antes de inferir cercanía competitiva o riesgos de coordinación. Solicita que el análisis incorpore evidencia internacional comparable sobre integraciones en mercados móviles, señalando que estas operaciones no necesariamente han generado aumentos de precios ajustados por consumo o calidad.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 17 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

Sostiene que en algunos casos han estado asociadas con mejoras en cobertura, velocidad, inversión en infraestructura y consumo de servicios móviles. Adicionalmente, solicita matizar el análisis de portabilidad, pues considera que la conclusión sobre menor capacidad relativa de recepción de **PTC** y **ETB** no se desprende de manera categórica de la Gráfica 19 del documento soporte publicado por la CRC. En particular, señala que dichos operadores registran, en algunos años, valores proporcionales de recepción superiores a los de operadores de mayor escala.

Solicita que la CRC incorpore una evaluación integral de eficiencias basada en evidencia internacional ex post, de forma que el análisis no asuma que una reducción en el número de operadores implica necesariamente menores condiciones de competencia o mayores precios, sino que valore también las eficiencias dinámicas derivadas de la consolidación.

Respuesta CRC

Respecto a los comentarios asociados al análisis de las condiciones de competencia actual del mercado relevante «Servicios Móviles», a continuación, se da respuesta al comentario de **TIGO**, conforme al cual plantea la existencia de condiciones relevantes de autorregulación de los precios minoristas. La Comisión reconoce que la sensibilidad de los usuarios frente al precio, así como la existencia de herramientas de comparación, facturación discriminada, portabilidad numérica móvil y mecanismos de terminación contractual, pueden contribuir a dinamizar la competencia.

No obstante, el Documento Soporte muestra que la autorregulación pierde fuerza en un mercado concentrado, en el que el análisis a partir de participaciones, índices estructurales y precios evidencia que, por un lado, los operadores no enfrentan presiones competitivas homogéneas y, por otro lado, no fijan el mismo precio. En particular, se señaló que en dicho mercado relevante hay operadores que fijan precios más altos que otros, y el mayor margen de ganancia lo obtiene **COMCEL**. En síntesis, la existencia de los mecanismos de autorregulación no impide que algunos operadores ejerzan cierto grado de poder de mercado en la fijación de precios minoristas.

En este caso, la Comisión también debe identificar y mitigar riesgos que puedan comprometer el bienestar de los consumidores, y precisamente ese escenario de riesgo fue presentado en el Documento Soporte: el análisis desarrollado en la sección 6.3 del documento identifica un riesgo de coordinación tácita o explícita entre los líderes del mercado tras la integración de **TIGO** y **MOVISTAR**. A partir de una estimación econométrica de un modelo estructural de elección discreta, la CRC simuló dos escenarios prospectivos: uno de integración bajo competencia no cooperativa, y otro de coordinación estratégica. Vale la pena recordar que dicha metodología tiene un objetivo prospectivo, es decir, es una herramienta de soporte y de estimación de posibles escenarios, con un componente de error estructural y de intervalos de confianza.

En este sentido, los resultados muestran que, bajo el **Escenario Coordinación**, el bienestar de los usuarios experimentaría una reducción significativa frente al escenario de integración competitiva, lo anterior sucedería para favorecer el crecimiento de los operadores líderes, significando una transferencia de bienestar de los consumidores hacia los productores. En consecuencia, bajo el riesgo de materialización del **Escenario Coordinación**, la Comisión no considera que la autorregulación expuesta por **TIGO** sea suficiente para mitigar los riesgos en términos de competencia hallados en el mercado relevante analizado.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 18 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



Por otra parte, sobre el comentario de **TIGO** en el que afirma que la inferencia sobre la distancia entre operadores según la participación de mercado está basada *únicamente* en ingresos promedio o valores facturados y puede llevar a interpretaciones incompletas, y que el ARPU, utilizado como proxy de precios, refleja factores diferentes a los precios efectivos de los planes, la Comisión señala que el ARPU¹⁰ sí constituye un proxy adecuado del precio efectivamente pactado, en la medida en que refleja la disposición real de pago de los usuarios que contrataron y pagaron por el servicio.

Adicionalmente, contrario a lo que señala **TIGO**, el análisis de las condiciones de competencia adelantado por la CRC no se basó únicamente en la variable de precios, por el contrario, en materia de estructura de mercado, se calcularon múltiples índices de concentración (IHH, Índice A, Stenbacka y Kwoka), tanto en la dimensión de accesos como en la de valores facturados. Adicionalmente, el análisis incorpora una evaluación de la distribución del espectro radioeléctrico y de la cobertura geográfica. A partir de dichos resultados se identifica una mayor simetría entre los dos grandes operadores del mercado tras la integración.

Ahora bien, el operador **COMCEL** comenta que la concentración, por sí misma, no es un problema, ya que podría estar asociada a eficiencias, economías de escala, economías de alcance, etc. En adición, sostiene que el análisis regulatorio no debería centrarse en indicadores estructurales como el IHH o el índice de Stenbacka, ni forzar una menor concentración. Sobre lo anterior, la Comisión aclara que el análisis desarrollado no parte de considerar que la concentración, por sí misma, sea necesariamente negativa, ni que la finalidad regulatoria sea forzar una estructura de mercado menos concentrada. En efecto, los índices estructurales vinculados a la concentración y simetría que fueron utilizados en el documento no se interpretan como prueba concluyente de una falla de mercado, sino como indicadores que permiten caracterizar la estructura competitiva y estos fueron complementados con análisis de infraestructura, espectro, precios y dinámica en los mercados mayoristas.

Dicha aproximación no es ajena a las prácticas internacionales de análisis de competencia en los mercados. Según Davis y Garcés¹¹, la identificación de umbrales estructurales es útil para las autoridades al momento de identificar potenciales problemas de competencia. Por ejemplo, al comparar el escenario previo a la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** con el actual en la dimensión de accesos, la CRC encontró un incremento significativo en la concentración del mercado, toda vez que el IHH se incrementó en 755 puntos, por lo que el IHH final de la serie es del orden de 4.190 que, según los estándares de la OCDE, se caracteriza como un mercado concentrado. Para la dimensión de valores, se identificó un aumento en la concentración del mercado de 589, menor que en la dimensión de accesos (755), pero igualmente significativo.

En esta línea argumentativa, **COMCEL** menciona que la evaluación de participaciones de mercado y de los índices de mercado es un «análisis tradicional que ha quedado en el pasado». Al respecto, la CRC no comparte dicha afirmación, toda vez que el uso de estas herramientas se encuentra estrictamente alineado con los estándares internacionales. En particular, tanto la literatura contemporánea en organización industrial como la práctica de las principales autoridades de competencia a nivel global ratifican que el análisis de indicadores estructurales sigue siendo el estándar vigente. De este modo, la

¹⁰ Entendido como el ingreso promedio por usuario (Average Revenue Per User), cuya fórmula es: $ARPU = \frac{vp}{q}$, donde vp es el valor facturado o cobrado a las líneas y q es la cantidad de líneas, accesos o usuarios.

¹¹ DAVIS, Peter. y GARCÉS, Eliana. Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis. New Jersey: Princeton University Press, 2010. p.286.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 19 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



aplicación del IHH, el índice de Stenbacka y el de Kwoka no obedece a una preferencia aislada de esta Comisión, sino a una práctica técnica generalizada. En efecto, las *Horizontal Merger Guidelines* del Departamento de Justicia de los Estados Unidos utiliza el IHH como indicador central del análisis de concentración de mercado, señalando que valores superiores a 1.800 puntos son indicativos de mercados concentrados y que incrementos superiores a 100 puntos tienen relevancia competitiva.

Por su parte, la OCDE ha documentado que en los mercados móviles a nivel mundial el IHH se ubica típicamente entre 2.000 y 5.000 puntos, y que valores superiores a 3.000 puntos son consistentes con estructuras de mercado concentradas. La adopción de estos umbrales por parte de organismos multilaterales ratifica la vigencia y relevancia analítica de dichas metodologías. En el contexto nacional, la Superintendencia de Industria y Comercio emplea estos mismos referentes en sus evaluaciones de operaciones de integración empresarial. En conclusión, la aplicación de estos instrumentos por parte de la CRC no es reflejo de una práctica obsoleta o desactualizada, sino de una estricta alineación con las prácticas técnicas contemporáneas en materia de análisis económico.

Sin perjuicio de lo anterior, se recuerda que, para la CRC, los resultados del cálculo de los índices estructurales son indicativos, pero que los análisis se extienden y profundizan en otras dimensiones, variables económicas y tecnológicas. Específicamente, en esta ocasión, la Comisión evaluó las dinámicas económicas en los segmentos de la cadena de valor del mercado relevante, especialmente en temas de insumos, mercado mayorista, comportamiento de precios y estrategias comerciales. Adicionalmente, lejos de ignorar el bienestar del consumidor, es precisamente el conjunto de hallazgos asociados a la concentración, despliegue y riesgos de coordinación que se justifica la intervención regulatoria adoptada en el presente proyecto.

Sobre este punto, para la CRC es fundamental señalar brevemente la identificación del comportamiento histórico reciente de otro de los índices estructurales construidos y mencionado por el operador; el Índice de Kwoka sobre simetría: en accesos, el índice venía reduciéndose desde 0,16 en enero de 2022 hasta niveles cercanos a 0,10 en enero de 2025. Sin embargo, hacia el final del periodo se ubicó en 0,12 y, en el escenario posterior a la integración, aumentó a 0,14 (ver página 38 del Documento Soporte). Este resultado es relevante porque muestra que, aunque la integración reduce la distancia entre **COMCEL** y **TIGO**, también amplía la brecha entre el operador integrado y **PTC**. En valores facturados, el índice pasa de niveles cercanos a 0,24 en 2022 a 0,18 hacia el final del periodo, y en la situación posterior a la integración se ubica alrededor de 0,16, lo que indica una menor asimetría en esa dimensión específica.

Estos resultados son indicativos de un potencial riesgo de coordinación que, de nuevo, generaría un escenario negativo para los consumidores. Teniendo en cuenta la respuesta dada a **TIGO** sobre la pertinencia de estas herramientas, la Comisión reitera su validez, especialmente porque el análisis se complementa tanto con una evaluación de la distribución del espectro radioeléctrico y de la cobertura geográfica como con un análisis del riesgo de coordinación y los potenciales impactos sobre el bienestar del consumidor.

Adicionalmente, **COMCEL** menciona que en el mercado relevante en cuestión no existe ningún tipo de poder de mercado, ya que según este operador ninguna compañía puede actuar de manera independiente a sus competidores y a los usuarios, lo que se demostraría en el comportamiento del IPROM de datos móviles, que evidenciaría una fuerte rivalidad competitiva. Al respecto, la Comisión argumenta que la variación o reducción en precios frente a la entrada o expansión de competidores no

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 20 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



permite descartar directamente la existencia de poder de mercado, ya que éste sucede cuando una firma tiene la capacidad de fijar precios por encima de sus costos marginales.

En este sentido, el Documento Soporte reconoce que la entrada de **PTC** generó dinamismo en las tarifas del mercado. No obstante, también evidencia que dicho dinamismo no eliminó las asimetrías estructurales ni la capacidad diferenciada de **COMCEL** para sostener precios más altos frente a sus competidores. En la sección 5.4.5, la Comisión encuentra que **COMCEL** sigue siendo el operador con los precios más altos del mercado en los servicios móviles (ver páginas 59 y 60 del Documento Soporte). Por lo anterior, la afirmación según la cual la reducción del IPROM de datos móviles demostraría de forma clara y categórica la inexistencia de poder de mercado no resulta correcta. Lo que dicha reducción evidencia es que existen presiones competitivas y que los operadores, incluido **COMCEL**, reaccionan ante ellas.

Por su parte, **COMCEL** comenta que las diferencias de tamaño entre operadores pueden responder a estrategias de nicho y no necesariamente implicarían un problema de disparidad en el tamaño de los PRST. Ante esto, la CRC reitera que, en el mercado Servicios Móviles, las economías de escala y de alcance son dimensiones estructuralmente relevantes, especialmente si afectan la capacidad de los operadores para ejercer presión competitiva. La prestación de estos servicios exige inversiones significativas en espectro, estaciones base, infraestructura de núcleo de red, sistemas comerciales, canales de distribución, posicionamiento de marca y atención al usuario. Como se explica en el Documento Soporte, buena parte de estas inversiones tiene una naturaleza fija y hundida, por lo que los operadores con una base amplia de usuarios pueden alcanzar mayores niveles de eficiencia operativa¹².

En específico, del análisis de infraestructura se encuentra que en despliegue 4G **COMCEL** cuenta con 10.433 sitios equivalentes al 42,1% del total, **TIGO** con 9.341 sitios equivalentes al 37,7% y **PTC** con 5.007 sitios equivalentes al 20,2%. Además, **COMCEL** lidera en 71,1% de los municipios analizados, mientras que **TIGO** lo hace en 43,9% y **PTC** en 9,9% (ver página 56 del Documento Soporte). Esto evidencia que las diferencias de tamaño no corresponden exclusivamente a estrategias de nicho de mercado sino a situaciones estructurales de la provisión de servicios móviles en Colombia.

En concordancia con lo anterior, **COMCEL** comenta que el contrato de operación móvil virtual suscrito con **ÉXITO** desvirtuaría la existencia de barreras de entrada en el mercado móvil, no obstante, la existencia de un contrato particular de acceso mayorista no elimina las barreras estructurales identificadas en el análisis. En particular, el contrato mencionado no implica la entrada de un nuevo operador con capacidad autónoma de competir en el mercado minorista, toda vez que **ÉXITO** ya ofrece sus servicios. Por su parte, la CRC reconoce que un mercado de acceso y originación móvil más dinámico es la garantía de que la rivalidad minorista no dependa exclusivamente de la propiedad de la infraestructura, sino de la eficiencia comercial y la capacidad de elección del consumidor.

Dando continuidad a la dimensión de despliegue de infraestructura, el operador **COMCEL** señala que el ente integrado tendría un 31% más de sectores 4G que **COMCEL** y, por lo tanto, no existiría actualmente una ventaja competitiva de **COMCEL** en dicha dimensión. La Comisión está de acuerdo en

¹² De hecho, uno de los argumentos presentados por los operadores **TIGO** y **MOVISTAR** en la solicitud de integración ante la SIC fue la necesidad de alcanzar escala para su operación. Para mayor detalle consultar el concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio sobre la operación de integración (2025), p. 20-21: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/012025/24-546942%20Publicacion%20TIGO-UNE%20y%20MOVISTAR.pdf>

que los dos operadores más grandes tendrían capacidades similares en sitios de tecnología 4G y en espectro, lo que genera mayor simetría entre los agentes en mención. No obstante, a partir del análisis de las variables estructurales de mercado, se concluye que **COMCEL** continúa siendo el operador con mayor participación en accesos y en valores facturados, así como el operador con mayor capacidad de monetización de su red: en el segmento de pospago, que constituye el más valorado por los usuarios, se observa que **COMCEL** ostentó una capacidad significativamente mayor a la de sus competidores para ejercer poder de mercado. Específicamente, con márgenes calculados que oscilan entre el 23,48% y el 23,79%, este operador se situó considerablemente por encima de **MOVISTAR** (cerca al 17%), **TIGO** (cerca al 14%) y **PTC** (cerca al 12%), consolidando una ventaja estructural en la extracción de excedente en el segmento de mayor valor. Dicho poder de mercado por parte de **COMCEL** no desvirtúa la conclusión del riesgo de coordinación, por el contrario, la simetría en infraestructura entre los dos agentes líderes facilitaría este escenario.

Ahora bien, en el Documento Soporte, la Comisión analiza el despliegue en infraestructura en tecnología 5G, ya que sería un fenómeno tecnológico y comercial que, de continuar con su tendencia actual, profundizaría la brecha entre operadores por las ganancias asociadas a la consolidación de una cadena productiva de mayor complejidad. En ese sentido, **COMCEL** sostiene que no puede hablarse de una ventaja de primer entrante de **COMCEL** en 5G, dado que **COMCEL**, **TIGO-MOVISTAR**, **PTC** y **TELECALL** adquirieron espectro en la banda de 3,5 GHz de manera simultánea, y que la ausencia de despliegue 5G por parte de **PTC** respondería únicamente a una decisión corporativa. Al respecto, la Comisión aclara que el análisis no se refiere a una ventaja derivada de la adjudicación formal del espectro, sino a la ventaja competitiva asociada al despliegue efectivo de dicha infraestructura. En el Documento Soporte se evidencia que para 2025 **COMCEL** fue líder en despliegue 5G, con cobertura superior a 57% en nodos estratégicos como Bogotá y Medellín, lo que le permitiría capturar el segmento de servicios de alta velocidad de manera temprana (ver página 55 del Documento Soporte).

Esta diferencia no se deriva simplemente de la adjudicación del espectro, sino de la capacidad de despliegue efectivo de red, la cual está asociada a condiciones estructurales financieras: un operador con menor escala, menor participación en ingresos, menor capilaridad y capacidad de monetización enfrenta mayores restricciones para financiar nuevas tecnologías, incluso cuando formalmente cuente con espectro. Esta situación no es reprochable hacia **COMCEL**, sino que demuestra la situación estructural del mercado y, en consecuencia, la CRC la tuvo en cuenta dentro de sus análisis.

A su vez, el Documento Soporte caracteriza las asimetrías entre operadores en infraestructura, cobertura y tecnología. En particular, identifica el liderazgo absoluto de **COMCEL** en el despliegue de tecnología 5G, la consolidación del ente integrado **TIGO-MOVISTAR** en 4G y el rezago de **PTC**. Adicionalmente, a partir del análisis del mercado de acceso y originación móvil, se evidencia que el ente integrado **TIGO-MOVISTAR** concentró gran parte de la oferta mayorista, lo que condicionó directamente la capacidad competitiva de los operadores de menor escala, bien sea **PTC** o los OMV. En suma, el análisis de la CRC no tiene una aproximación estática del mercado, sino que corresponde a un diagnóstico integral que incorpora estructura actual, condiciones de oferta y demanda, dinámicas mayoristas, perspectivas de entrada y escala, entre otros.

Adicionalmente, **COMCEL** expone que, tras la regulación y reducción de cargos mayoristas móviles, la distancia en la cantidad de sitios entre operadores dejó de ser un obstáculo para la competencia minorista. Así, la Comisión reconoce que dicha reducción de tarifas mayoristas introducida mediante la Resolución CRC 8183 de 2026 constituye una medida relevante para mejorar las condiciones de acceso a infraestructura y promover un uso más eficiente de las redes móviles. No obstante, se aclara que la

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 22 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



medida regulatoria es reciente por lo que no se puede concluir de manera inmediata que las brechas de infraestructura entre operadores hayan dejado de ser relevantes para la competencia minorista, por lo que debe esperarse un período de reacción de las tarifas mayoristas, cuyo comportamiento estará monitoreando la CRC.

En este mismo sentido, frente a la advertencia de **COMCEL** sobre el riesgo de que la reducción de las tarifas mayoristas de RAN genere un desincentivo para la inversión en infraestructura propia, la Comisión aclara que evaluar dicho efecto excede el alcance y los objetivos del presente proyecto. No obstante, es pertinente señalar que la CRC tuvo en cuenta dicho aspecto técnico y económico durante los análisis que fundamentaron la expedición de la Resolución CRC 8183 de 2026.

Frente al argumento expuesto por **COMCEL** sobre los eventuales riesgos de discriminación y el robustecimiento de la red mayorista, la Comisión reconoce que, en efecto, la regulación vigente ya establece obligaciones de acceso no discriminatorio a las redes de los operadores. En línea con lo anterior, respecto a las mejoras operativas de la red, es imperativo reiterar que la CRC sí incorporó explícitamente en sus análisis las potenciales eficiencias derivadas de la integración. Específicamente, en las simulaciones del **Escenario Integración**, bajo una dinámica competitiva entre el ente integrado y **COMCEL**, los beneficios derivados de esta mayor eficiencia operativa se trasladan positivamente hacia el bienestar de los usuarios. Sin embargo, el análisis también muestra que, de materializarse el **Escenario Coordinación**, estas eficiencias no se traducen en mejores condiciones para los consumidores, sino que generan una mayor apropiación del bienestar social por parte de los operadores líderes.

Frente a los comentarios de **PTC** que sugieren que el análisis realizado por la Comisión debería complementarse con una modelación específica de efectos sobre precios, churn, capacidad de expansión y rentabilidad de inversión de operadores pequeños, la Comisión aclara que el ejercicio desarrollado no estima de manera separada todos esos canales bajo una modelación individual para cada variable. No obstante, el modelo estructural utilizado sí incorpora elementos centrales para evaluar dichos efectos de forma conjunta, en particular precios, participaciones de mercado, elasticidades, costos marginales, beneficios empresariales y bienestar de los usuarios, lo que a su vez impide la subestimación en los choques de demanda y oferta. Por ejemplo, aunque el ejercicio no modela el churn como una ecuación o variable independiente, sí captura la movilidad de usuarios entre operadores a través de los cambios en participaciones de mercado inducidos por variaciones en precios. En síntesis, el modelo desarrollado en el Documento Soporte incorpora las variables económicas centrales para evaluar los efectos competitivos de los escenarios analizados.

La Comisión se permite recordar que el análisis de dichas variables no responde a determinar si las condiciones actuales permiten concluir que la posición dominante histórica de **COMCEL** ha sido superada, ya que no constituye el objeto del proyecto. Como se ha señalado en las respuestas anteriores, el análisis desarrollado no se limita a revisar la situación individual de un operador, sino que evalúa las condiciones estructurales, actuales y prospectivas del mercado relevante «Servicios Móviles» bajo la nueva configuración derivada de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**. Es decir, el proyecto no tiene por objeto revisar la definición del mercado ni analizar la superación de una posición dominante, sino revisar las condiciones de competencia bajo la nueva estructura del mercado, mediante la aplicación del test de los tres criterios previsto en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (ver páginas 16-17 del Documento Soporte).

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 23 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

En relación con el comentario de **PTC** sobre la necesidad de incorporar los enfoques de la OCDE respecto a las dinámicas de integración vertical y los efectos de convergencia, la Comisión aclara que el análisis desarrollado aborda de manera integral estas dimensiones a partir de las condiciones específicas del mercado colombiano. En particular, la evaluación adelantada consideró de manera detallada el despliegue de infraestructura, la tenencia de espectro radioeléctrico, las dinámicas del mercado mayorista de acceso y originación, y el comportamiento de los precios minoristas.

Adicionalmente, tal como se expone más delante en este documento, los ejercicios de simulación prospectiva incluyen análisis de sensibilidad sobre los cambios en los costos marginales para operadores de menor tamaño como **PTC** y los Operadores Móviles Virtuales (OMV), y su impacto directo sobre la dinámica minorista. Este enfoque metodológico responde precisamente a la necesidad de evaluar las asimetrías de escala y su efecto en la capacidad competitiva de los agentes, evidenciando que el análisis de la Comisión busca capturar los efectos de la integración y las ventajas estructurales a las que hace referencia el operador.

Respecto al argumento presentado por **TIGO** sobre el análisis riguroso del comportamiento de las tarifas en el mercado móvil colombiano, la Comisión coincide en dicho análisis debe distinguir entre fenómenos de naturaleza económica diferente que pueden llegar a reflejarse de manera agregada en el incremento de los precios. Partiendo de esta premisa, el Documento Soporte reconoce la necesidad de fortalecer la desagregación de la información económica y comercial del mercado relevante, ya que con los datos disponibles actualmente no es posible identificar con suficiente detalle si las variaciones en precios corresponden a mejoras en la oferta y calidad del servicio o deterioro de las condiciones ofrecidas a los usuarios. Esto último es un punto central que justifica la medida regulatoria analizada en la sección 5 de este documento.

Frente al comentario sobre la consistencia de la conclusión de los datos de portabilidad asociados la Gráfica 19 del Documento Soporte, en efecto, la gráfica muestra que, en algunos años, **PTC** y **ETB** registraron valores proporcionales de recepción superiores a los observados para algunos operadores de mayor tamaño. No obstante, el punto central del análisis no se limita a la recepción proporcional de usuarios, sino a la mayor volatilidad relativa de la demanda que enfrentan los operadores de menor escala. Al analizar conjuntamente las portaciones como empresa donante, las portaciones como empresa receptora y la tasa de churn por portaciones, se observa que operadores como **PTC** y **ETB** presentan variaciones proporcionalmente más significativas frente al tamaño de su base de usuarios, lo que sugiere que la dinámica de portaciones tiene menor impacto sobre los operadores de mayor escala.

Otra dimensión comentada por **TIGO** fue la experiencia internacional de procesos de integración. Así, en lo relacionado al comentario sobre experiencias en que la integración puede traducirse en mayor competencia efectiva incluso en mercados altamente concentrados, la Comisión considera que, si bien es cierto que en determinados contextos la integración empresarial puede generar eficiencias trasladables a los usuarios, esto no agota el análisis de estudio de mercado y condiciones de competencia que corresponde adelantar.

Esto se complementa al comentario de **TIGO**, en el que se considera que el análisis de las condiciones de competencia en el mercado local de servicios móviles en el contexto de integración entre operadores requiere considerar evidencia y experiencias internacionales comparables, por lo que solicita a la CRC que el análisis regulatorio sobre dichas incorpore una evaluación integral de eficiencias, sustentada en evidencia internacional ex post. Al respecto, la Comisión en el presente documento realiza el ejercicio de evaluación y sensibilidad a los cambios de eficiencia y que, aprovechando la disponibilidad de datos,

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 24 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

estos resultados se pueden obtener de las condiciones estructurales del mercado relevante en el contexto colombiano sin que se realicen imposiciones de otros mercados que se enfrentan a otras condiciones.

Así, atendiendo a la solicitud de incorporar en el análisis los posibles beneficios derivados del proceso de consolidación, se aclara que la Comisión sí tuvo en cuenta dichos efectos potenciales. En particular, en la sección 6.3.1.2, correspondiente a la simulación de las situaciones de equilibrio, se incluyó explícitamente un parámetro de eficiencia asociado a la integración, denotado como γ , el cual permitió modelar las eficiencias derivadas de la operación. En el documento se señala que dicho parámetro calibrado por la CRC tiene un valor aproximado de $\gamma = 0,8814$ (ver página 89 del Documento Soporte). Por lo que vale la pena mencionar que el reconocimiento de eficiencias no elimina la necesidad de analizar integralmente los posibles efectos de coordinación de la operación.

En efecto, de acuerdo con los resultados de la estimación estructural del Documento Soporte, en la **Tabla 3** se mostró que la demanda de «Servicios Móviles» es sensible al precio, toda vez que el parámetro α (0,286) es estadísticamente significativo. Adicionalmente, estos resultados evidencian que los incrementos tarifarios reducen directamente la utilidad media y la probabilidad de elección de un plan por parte del usuario, un efecto que resulta transversal y homogéneo entre los consumidores, dado que no se encontró una dispersión significativa en dicha sensibilidad entre los distintos perfiles de consumidores (σ). Aunado a lo anterior, el modelo mostró una preferencia del mercado por los esquemas de pago recurrente, expresada en el alto valor positivo y significativo del coeficiente para la modalidad pospago (5,287).

Por otra parte, los parámetros asociados a la percepción de marca muestran el liderazgo histórico de **COMCEL**, debido a que, al utilizar a este operador como escenario base, los coeficientes de sus rivales (**MOVISTAR**, **TIGO** y **PTC**) son negativos y altamente significativos. En otros términos, ante condiciones idénticas de precio y modalidad, los usuarios penalizan en su utilidad la elección de un operador distinto a **COMCEL**. Con estos parámetros, la CRC estimó los costos marginales por modalidad de pago y, además, calculó los respectivos los márgenes, estos resultados fueron presentados en la Tabla 4 del Documento Soporte. A continuación, se presenta dicha tabla modificada¹³:

Tabla 4 Modificada del Documento Soporte. Costos marginales (en miles) estimados en las modalidades pospago y prepago entre octubre y diciembre de 2025

Mes	Empresa	Pospago			Prepago		
		Costo Marginal Estimado	Precio	Índice de Lerner	Costo Marginal Estimado	Precio	Índice de Lerner
2025-10	COMCEL	31,73	39,18	19,01%	16,85	24,30	30,66%
2025-10	MOVISTAR	24,45	28,69	14,77%	13,78	18,02	23,52%
2025-10	PTC	30,68	34,37	10,74%	7,84	11,53	32,01%

¹³ En la Tabla 4 del Documento Soporte se calculó el margen por medio de la siguiente expresión $(p - c)/c$, lo cual muestra la diferencia porcentual entre el precio y su respectivo costo marginal. No obstante, con el ánimo de evaluar el poder de mercado de las firmas en la fijación de precios, esta Comisión recurre a calcular el Índice de Lerner mediante la siguiente expresión $(p - c)/p$. Esta última ecuación presenta la porción del precio que esta supera al costo marginal, por lo que suele ser interpretado como una medida de poder de mercado individual.

Mes	Empresa	Pospago			Prepago		
		Costo Marginal Estimado	Precio	Índice de Lerner	Costo Marginal Estimado	Precio	Índice de Lerner
2025-10	TIGO	32,07	36,56	12,27%	11,63	16,12	27,82%
2025-11	COMCEL	31,69	39,14	19,03%	16,53	23,98	31,07%
2025-11	MOVISTAR	24,30	28,54	14,85%	13,59	17,82	23,77%
2025-11	PTC	30,18	33,87	10,90%	8,88	12,57	29,37%
2025-11	TIGO	31,81	36,30	12,35%	11,48	15,96	28,08%
2025-12	COMCEL	31,55	39,06	19,22%	17,63	25,14	29,87%
2025-12	MOVISTAR	24,97	29,20	14,48%	14,46	18,68	22,63%
2025-12	PTC	29,25	32,94	11,20%	8,40	12,09	30,52%
2025-12	TIGO	31,54	36,02	12,44%	12,35	16,83	26,62%

Fuente: Elaboración CRC.

Así, de manera uniforme para todas las empresas, la CRC señaló en el Documento Soporte que los costos marginales estimados en la modalidad de pospago superan sistemáticamente a los registrados en el segmento de prepago. En ese contexto, esta Comisión remarcó que dicha estructura de costos resultaba congruente con las estimaciones del modelo de demanda, ya que estas son coherentes con una valoración mayor por parte de los consumidores hacia los atributos de los planes de suscripción. Además, la Comisión recordó que, en un contexto de productos diferenciados, estas diferencias absolutas en los costos no operan como medidas directas de eficiencia productiva, sino que capturan las condiciones inherentes a las características específicas de cada servicio, sus requerimientos técnicos y esquemas de atención, entre otros.

Ahora, en esta ocasión, la Comisión incluye a esos resultados el cálculo del Índice de Lerner, el cual permite evaluar el poder de mercado de cada operador, toda vez que este se entiende en la teoría económica como la capacidad estructural para fijar sus tarifas por encima de sus costos marginales. Al observar el segmento de pospago, la estimación realizada por la CRC evidenciaría una asimetría en la industria a favor de **COMCEL**. En particular, esta firma líder registró un Índice de Lerner consistentemente superior al 19%, destacándose frente a sus competidores, cuyos indicadores se situaron en niveles mucho más bajos (**MOVISTAR** promediando un 14,6%, **TIGO** un 12,3% y **PTC** un 11%). Esta brecha evidencia que **COMCEL** posee una ventaja competitiva sustancial que le permite fijar una mayor porción de sus precios finales por encima de lo que le cuesta proveer el servicio.

Por su parte, la dinámica en el segmento de prepago revela que, en términos generales, todos los operadores logran extraer una mayor proporción de rentabilidad sobre el precio final, con Índices de Lerner más elevados que oscilan entre el 22% y el 32%. En esta modalidad de pago, **COMCEL** cuenta con una capacidad de monetización al mantener índices estables cercanos al 30% y 31%. En síntesis, el análisis consolidado de este indicador evidencia que **COMCEL** es el agente con mayor poder de mercado del sector dada su capacidad para sostener precios superiores y mantener un amplio margen sobre sus costos marginales en comparación con el resto de las firmas, independientemente de la modalidad de pago analizada.

Con el fin de incorporar explícitamente a la Operación Móvil Virtual dentro del modelo explicado en la sección 6.3.1. del Documento Soporte, esta Comisión estima un nuevo modelo incluyendo la información

de **VIRGIN**¹⁴. En consecuencia, siguiendo la misma metodología de estimación explicada en la sección 6.3.1.1. de Documento Soporte, los resultados son los siguientes:

Tabla 1. Parámetros estimados de demanda

Parámetro	Estimado	Error estándar	p-valor
α	0,286**	0,186	0,031
σ	-0,00003	0,041	0,250
$\beta_{constante}$	8,906***	0,429	0,000
$\beta_{pospago}$	5,289***	0,406	0,000
$\beta_{MOVISTAR}$	-3,730***	0,479	0,000
β_{TIGO}	-6,133***	0,413	0,000
β_{PTC}	-2,305***	0,545	0,000
β_{VIRGIN}	-4,218***	0,338	0,000
β_{2023}	-0,053	0,560	0,231
β_{2024}	0,180	0,503	0,180
β_{2025}	0,624*	0,598	0,074

Fuente: Elaboración CRC.

Nota: *p<0,1; **p<0,05 y ***p<0,01

Al contrastar esta nueva estimación con los resultados correspondientes a la Tabla 3 del Documento Soporte, el hallazgo principal es la alta robustez estructural del modelo original. La incorporación explícita de la Operación Móvil Virtual dentro del conjunto de elección no altera las preferencias fundamentales de los consumidores: el parámetro de sensibilidad al precio (α de 0,286) y la fuerte preferencia por la modalidad de suscripción ($\beta_{pospago}$ de 5,289) permanecen prácticamente inalterados. De igual forma, la jerarquía de valoración intrínseca de las firmas con red propia se preserva intacta, manteniendo el mismo orden de penalización en la utilidad (**PTC**, **MOVISTAR** y **TIGO** frente al escenario base **COMCEL**), con coeficientes que no sufren variaciones de magnitud que resulten económicamente relevantes respecto a la primera estimación.

En cuanto a la inclusión de la nueva alternativa, el modelo revela que **VIRGIN** registra un coeficiente negativo y altamente significativo (β_{VIRGIN} de -4,218). Dentro de la estructura de preferencias, este resultado cuantifica el descuento en utilidad que percibiría el usuario al optar por este OMV, ubicándolo por debajo de las valoraciones de **COMCEL**, **PTC** y **MOVISTAR**. En paralelo, el traslado de la cuota de mercado de **VIRGIN** desde la alternativa excluida (*outside option*) hacia los bienes explícitamente modelados genera un incremento directo en el valor de la constante del modelo (pasando de 8,078 a 8,906). Este efecto matemático es coherente, pues indica que el nuevo portafolio de operadores modelados captura una proporción mayor de la utilidad agregada frente al segmento puramente residual del mercado.

Finalmente, sobre la dinámica temporal, la nueva estimación presenta una moderación marginal en los efectos fijos de los años recientes. Los periodos de 2023 y 2024 continúan sin presentar significancia estadística, confirmando la estabilidad en la valoración media de los servicios durante esa ventana de tiempo. Por su parte, el coeficiente para el cierre del periodo (β_{2025}) reduce su magnitud a 0,624 y su

¹⁴ La inclusión de **VIRGIN** responde a que el promedio de su participación de mercado superó el 1%. Adicionalmente, este documento se acompaña de un anexo con las bases y códigos necesarios para replicar los resultados.

nivel de significancia disminuye del 5% al 10%. A pesar de esta leve atenuación, la conclusión cualitativa se sostiene de manera consistente con la Tabla 3 del Documento Soporte: el mercado experimentó un cambio estructural hacia el final de la serie analizada, reflejando un incremento en la valoración de los servicios móviles respecto al año base 2022.

Con base a estos parámetros estimados, la CRC precede a presentar la estimación de los costos marginales discriminados por modalidad de pago para cada una de las firmas. A continuación, se presentan estos costos marginales estimados, junto a los precios observados y su correspondiente Índice de Lerner.

Tabla 2. Costos marginales (en miles) estimados en las modalidades pospago y prepago entre octubre y diciembre de 2025

Mes	Empresa	Pospago			Prepago		
		Costo Marginal Estimado	Precio	Índice de Lerner	Costo Marginal Estimado	Precio	Índice de Lerner
2025-10	COMCEL	31,73	39,18	19,01%	16,85	24,30	30,65%
2025-10	MOVISTAR	24,46	28,69	14,76%	13,79	18,02	23,51%
2025-10	PTC	30,68	34,37	10,73%	7,84	11,53	32,00%
2025-10	TIGO	32,07	36,56	12,26%	11,63	16,12	27,81%
2025-10	VIRGIN	-	-	-	14,88	18,41	19,17%
2025-11	COMCEL	31,70	39,14	19,03%	16,53	23,98	31,06%
2025-11	MOVISTAR	24,30	28,54	14,84%	13,59	17,82	23,76%
2025-11	PTC	30,18	33,87	10,89%	8,88	12,57	29,35%
2025-11	TIGO	31,82	36,30	12,35%	11,48	15,96	28,07%
2025-11	VIRGIN	-	-	-	13,44	16,97	20,81%
2025-12	COMCEL	31,56	39,06	19,21%	17,63	25,14	29,86%
2025-12	MOVISTAR	24,97	29,20	14,47%	14,46	18,68	22,62%
2025-12	PTC	29,25	32,94	11,20%	8,40	12,09	30,51%
2025-12	TIGO	31,54	36,02	12,43%	12,35	16,83	26,60%
2025-12	VIRGIN	-	-	-	15,01	18,54	19,04%

Fuente: Elaboración CRC.

La extracción de **VIRGIN** de la alternativa excluida (*outside option*) para incorporarla explícitamente en el sistema de demanda no altera la distribución del poder de mercado previamente identificada. En el segmento de pospago, **COMCEL** mantiene su capacidad de fijación de precios con un índice estable en torno al 19%, seguido por **MOVISTAR** (14,4% - 14,8%), **TIGO** (12,2% - 12,4%) y **PTC** (10,7% - 11,2%). Las variaciones en las estimaciones de costos marginales y rentabilidad para estos agentes son mínimas (del orden de 0,01 puntos porcentuales), lo que evidenciaría que las asimetrías competitivas y la jerarquía en la extracción de excedente se mantienen.

Además, la inclusión de **VIRGIN** aporta información concluyente sobre la dinámica competitiva y las restricciones estructurales de los OMV. Esta firma opera exclusivamente en la modalidad de prepago, donde registra un Índice de Lerner que oscila entre el 19,04% y el 20,81%. Al evaluar esta métrica en el contexto de la industria, **VIRGIN** exhibe el poder de mercado más bajo de todo el segmento,



ubicándose por debajo de **MOVISTAR** (22,6% - 23,7%) y a una distancia considerable de los niveles de **COMCEL** y **PTC**.

Es importante recordar que la metodología de simulación prospectiva implementada en el Documento Soporte se fundamenta en la búsqueda de un nuevo equilibrio de mercado a partir de los parámetros estructurales estimados. Al transitar de la situación inicial a un escenario alternativo, el vector de precios se ajusta de manera endógena hasta encontrar un estado final ($\mathbf{p}_{Final}$) que satisface simultáneamente las condiciones de primer orden de las firmas: $\mathbf{p}_{Final} - \mathbf{c} = \mathbf{\Omega}^{-1}\mathbf{s}(\mathbf{p}_{Final})$. Este proceso garantiza que las variaciones en las participaciones de mercado dependan exclusivamente de la respuesta transaccional de los consumidores ante los nuevos precios de equilibrio.

En ese contexto, un pilar fundamental de esta modelación radica en la construcción analítica de los costos marginales de **TIGO** como firma integrada. Para capturar de forma prospectiva la unificación operativa, el modelo postula que el costo marginal del nuevo ente se define mediante la siguiente expresión matemática: $c_{TIGO\ integrado} = \gamma(\rho c_{TIGO} + (1 - \rho)c_{MOVISTAR})$. En esta formulación, el parámetro de sinergia¹⁵, ρ , pondera el desempeño operativo con base en las participaciones de mercado relativas de las empresas fusionadas, mientras que la utilidad media residual agregada del ente integrado se modela de forma equivalente como $\rho\bar{\delta}_{TIGO} + (1 - \rho)\bar{\delta}_{MOVISTAR}$, asegurando consistencia entre la oferta y la demanda.

En consecuencia, la CRC resalta que las simulaciones sobre los precios, las participaciones de mercado, los beneficios de los operadores y el excedente del consumidor son una función de esta estimación de costos, la cual está condicionada críticamente por la eficiencia, representada en el modelo por medio del parámetro γ ¹⁶. En otras palabras, los resultados hallados en los escenarios simulados dependen de los niveles de eficiencia alcanzados por la empresa integrada. Para capturar este efecto, la CRC incorporó los efectos derivados de la operación mediante la calibración del parámetro $\gamma = 0,8814$, por lo que los resultados presentados en las Tablas 5, 6, 7 y 8 del Documento Soporte, donde se evalúa el balance neto sobre el bienestar social en el **Escenario Integración** y el **Escenario Coordinación**, ya incluyen las eficiencias estimadas de la operación.

Con el propósito de evaluar el alcance tecnológico y operativo del ente integrado, la CRC adelanta un análisis de sensibilidad utilizando el modelo estructural extendido que incluye a **VIRGIN**, donde se altera sistemáticamente el valor de γ dentro de la siguiente lista: 0,5, 0,6, 0,7, 0,8, 0,8814, 0,9 y 1. La interpretación intuitiva de estos valores permite delimitar los extremos del impacto competitivo: un escenario con $\gamma = 1$ representa la ausencia total de eficiencias post-integración, lo que significa que la nueva empresa opera simplemente con la suma ponderada de sus costos marginales previos. En contraste, valores drásticos como $\gamma = 0,5$ o $\gamma = 0,6$ suponen ganancias de eficiencia que reducen el costo marginal conjunto al 50% o 60% de su valor inicial. La inclusión del valor calibrado $\gamma = 0,8814$ (que equivale a un ahorro del 11,86% en el costo marginal) junto a los niveles intermedios de 0,7 y 0,8, permite identificar el umbral exacto en el cual los efectos de eficiencia logran compensar la presión

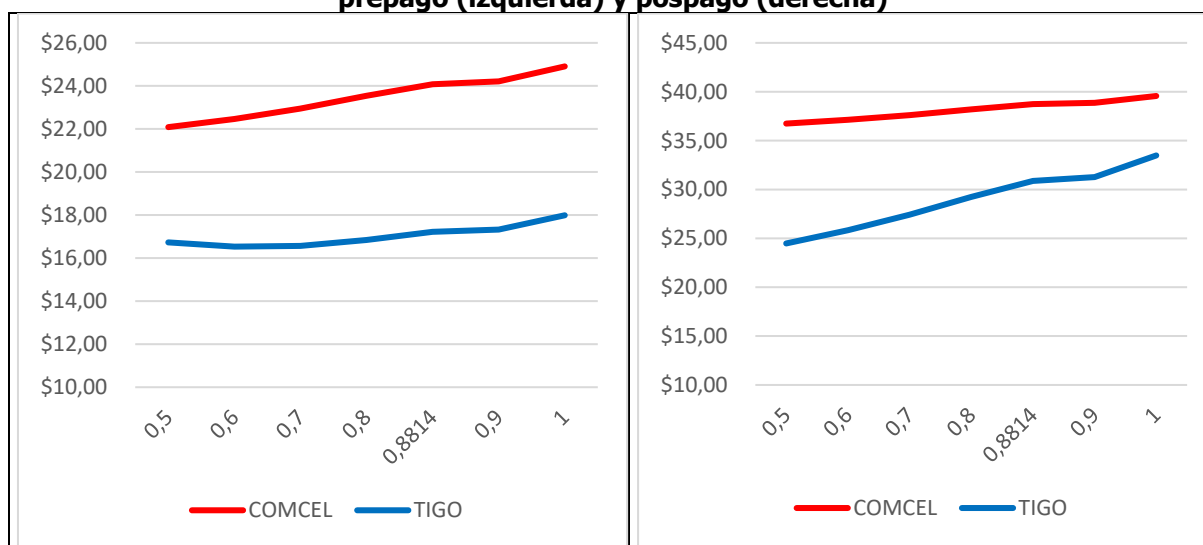
¹⁵ El parámetro de sinergia está definido por medio de la expresión $\rho = \frac{s_{TIGO}}{s_{TIGO} + s_{MOVISTAR}}$.

¹⁶ Que los precios, las participaciones, los beneficios de las firmas y el bienestar de los consumidores sean función de la eficiencia se explica principalmente desde el comportamiento estratégico de las empresas, debido a que, al modificarse la estructura de costos de la firma integrada, se altera la matriz de sustitución $\mathbf{\Omega}$, reconfigurando los márgenes de ganancia no solo para los agentes integrados —quienes unifican sus decisiones bajo el conjunto $B_{TIGO} \cup B_{MOVISTAR}$ — sino para la totalidad de los competidores.

sobre los usuarios en un entorno que cuenta con la presión competitiva de un operador móvil virtual y **PTC**.

Dicho lo anterior, a continuación, para cada nivel de eficiencia, esta Comisión presenta el comportamiento de los precios (prepago y pospago), el comportamiento del excedente del consumidor y los factores de descuento que garantizarían la estabilidad interna del **Escenario Coordinación**.

Gráfica 1. Precios simulados (en miles) en el Escenario Integración según modalidad prepago (izquierda) y pospago (derecha)



Fuente: Elaboración CRC.

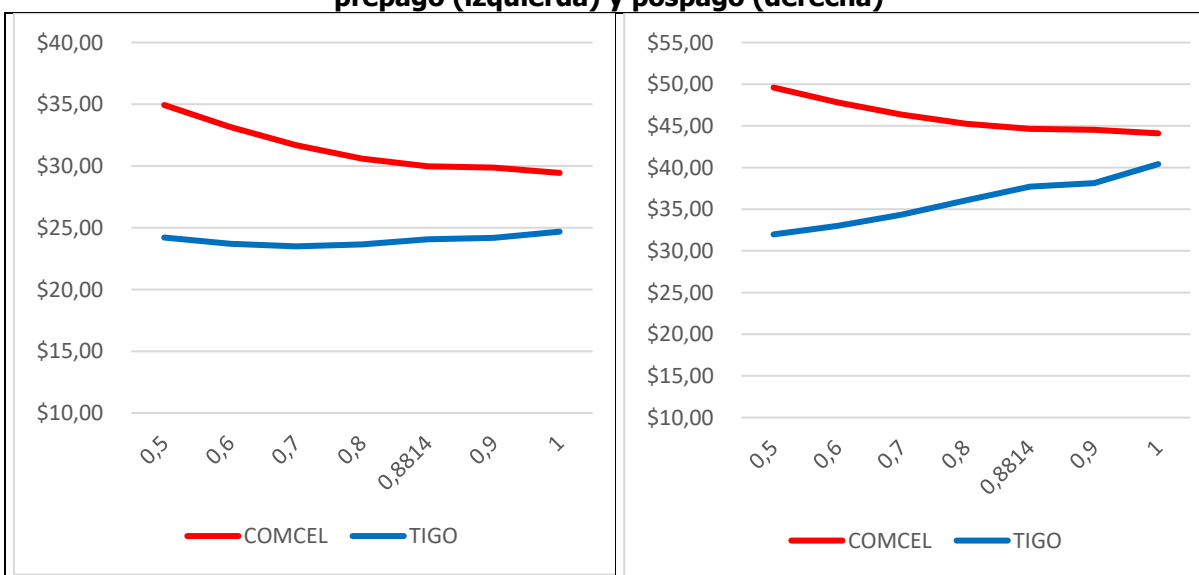
Al analizar el comportamiento tarifario en el **Escenario Integración**, los resultados muestran una situación en la que los precios de **COMCEL** son estrictamente crecientes con respecto al parámetro de sensibilidad γ . En términos de organización industrial, esto significa que, en el escenario en el que compiten, conforme aumenta la eficiencia de la operación de la firma integrada (representada por valores más bajos de γ), **COMCEL** reaccionaría compitiendo de manera agresiva mediante la reducción sistemática de sus tarifas. Esta dinámica es una señal de que la optimización en la estructura de costos de la firma fusionada ejercería una fuerte presión competitiva sobre el líder del mercado, obligándolo a sacrificar parte de sus márgenes para defender su base de usuarios frente a un rival estructuralmente más eficiente.

Con respecto al escenario de eficiencia estimado por la CRC ($\gamma = 0,8814$), donde **COMCEL** proyecta precios de \$24,08 miles de pesos en prepago y \$38,74 miles de pesos en pospago, lograr que la firma integrada alcance un estadio de mayor eficiencia operativa puede significar para el líder una caída tarifaria de hasta el 6% en la modalidad prepago y del 4% en el segmento pospago. Este escenario simulado muestra que las externalidades positivas derivadas de las sinergias de red no solo beneficiarían a los usuarios del operador integrado, sino que disciplinarían los precios del operador líder.

En este ejercicio, el comportamiento de la estructura de precios de **TIGO** muestra que se trasladaría directamente al consumidor final los ahorros en sus costos marginales para dinamizar la competencia. Los precios de **TIGO** también exhibirían un comportamiento creciente respecto a γ , registrando caídas

sustanciales conforme mejora su nivel de eficiencia. En la modalidad pospago, la tarifa descendería desde \$33,48 miles de pesos en el escenario sin eficiencias ($\gamma = 1$) hasta \$30,88 miles de pesos bajo la estimación calibrada por la Comisión, con el potencial de caer agresivamente hasta \$24,48 en un escenario de optimización máxima ($\gamma = 0,5$). Paralelamente, en el segmento prepago, el precio se reduciría de \$17,99 miles de pesos ($\gamma = 1$) a \$17,22 miles de pesos ($\gamma = 0,8814$), contrayéndose aún más (hacia el entorno de los \$16,53 miles de pesos) en los umbrales de alta eficiencia. En conclusión, la integración dotaría a **TIGO** de la flexibilidad en costos necesaria para reducir sus precios, capturar demanda y presionar a la baja el nivel general de precios del mercado.

Gráfica 2. Precios simulados (en miles) en el Escenario Coordinación según modalidad prepago (izquierda) y pospago (derecha)

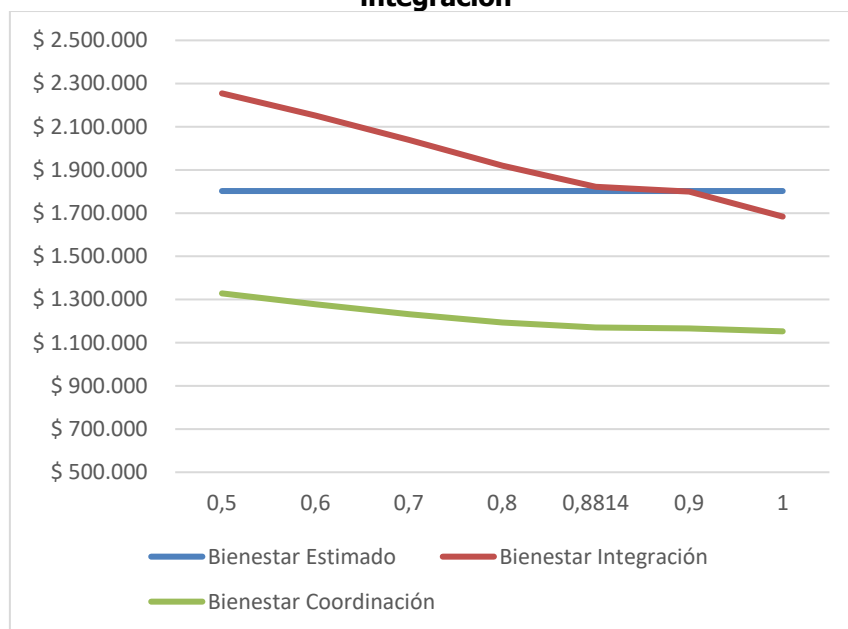


Fuente: Elaboración CRC.

Al comparar los resultados del **Escenario Coordinación** frente al **Escenario Integración**, se observa un cambio drástico en la estrategia tarifaria de **COMCEL** y **TIGO** derivado de la internalización de sus beneficios conjuntos. Por un lado, en el **Escenario Integración** los precios de **COMCEL** oscilaban entre los \$22 miles de pesos y \$25 miles de pesos en prepago, en el **Escenario Coordinación** estos se disparan significativamente, situándose en rangos de \$29 miles de pesos a \$35 miles de pesos. Esta elevación tarifaria evidencia el ejercicio de poder de mercado tras la coordinación explícita o tácita, afectando directamente el excedente del consumidor mediante precios sustancialmente superiores a los observados bajo una competencia convencional, lo cual se analizará más adelante.

En cuanto a **TIGO**, el salto tarifario entre escenarios sería notable, especialmente en el segmento pospago, donde la coordinación eleva sus precios desde niveles cercanos a los \$24 - \$33 miles de pesos (Integración) hasta rangos de \$31 - \$40 miles de pesos (Coordinación). Este comportamiento es un indicio de cómo, si dejara de competir activamente contra **COMCEL** y alineara sus estrategias comerciales, el operador integrado abandonaría la presión competitiva para adoptar una postura de co-explotación del mercado. Esta comparación es una señal de que la coordinación entre los agentes más grandes del sector eliminaría el contrapeso competitivo que ejercían entre sí, resultando en un equilibrio de mercado con tarifas más altas.

Gráfica 3. Bienestar de los consumidores (en miles) según los niveles de eficiencia de la integración



Fuente: Elaboración CRC.

El análisis del bienestar de los consumidores bajo las diferentes simulaciones estructurales permite cuantificar el balance neto entre las fuerzas explotativas y las ganancias de eficiencia en el mercado relevante analizado. Como punto de partida, los resultados evidenciarían que el indicador de bienestar es estrictamente decreciente respecto al parámetro γ , lo cual significa que el bienestar de los consumidores es una función creciente de la eficiencia. Esto es, conforme el nuevo ente unifica su infraestructura y despliega sinergias que contraen sus costos marginales (valores más bajos de γ), la presión competitiva disciplinaría las tarifas de toda la industria, traduciéndose de manera directa en una transferencia de excedente hacia los usuarios finales.

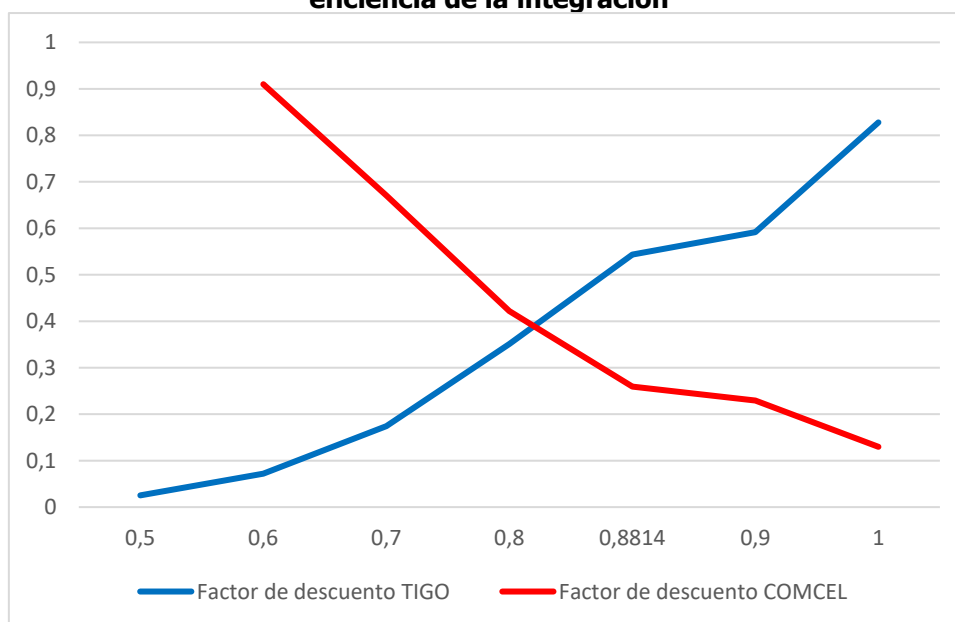
Al evaluar de forma prospectiva el **Escenario Integración**, los datos revelan que, dependiendo del nivel de eficiencia alcanzado, el excedente de los consumidores puede superar el nivel observado en la situación actual (\$1.802.283.000). En particular, para el valor calibrado y estimado por la Comisión ($\gamma = 0,8814$), el bienestar proyectado se sitúa en \$1.821.873.000. Este hallazgo es el mismo resultado señalado en el Documento Soporte, donde la CRC mostró que, bajo un marco de competencia, los usuarios se beneficiarían de una integración empresarial, siempre que el choque positivo en los costos marginales sea de una magnitud suficiente para compensar la pérdida de un competidor independiente. Ahora, el presente análisis agrega que si la firma integrada lograra estadios de optimización tecnológica aún más agresivos (γ entre 0,5 y 0,7), el bienestar de los consumidores escalaría considerablemente, alcanzando niveles de hasta \$2.254.578.000.

En contraste, los resultados del **Escenario Coordinación** arrojan un panorama crítico en materia de competencia económica. El bienestar de los consumidores en un contexto de colusión tácita o explícita es sistemáticamente inferior tanto al nivel actual como al proyectado bajo el escenario de integración.

De hecho, para ningún nivel de eficiencia evaluado -incluso bajo el supuesto extremo de una reducción del 50% en los costos marginales del ente integrado ($\gamma = 0,5$)- la coordinación logra generar mejoras en el bienestar, registrando un techo máximo de \$1.328.297.000 que se degrada hasta \$1.152.464.000 en ausencia de eficiencias ($\gamma = 1$).

Así, este comportamiento simulado es una muestra de que la alineación estratégica y la supresión de la competencia entre **COMCEL** y **TIGO** anularían por completo cualquier externalidad positiva derivada de la unificación operativa. Aunque la firma integrada logre altos estándares de eficiencia interna, el incentivo conjunto de los coordinadores a fijar precios supra-competitivos predomina sobre la reducción de costos. En consecuencia, la simulación estructural ejemplificaría que el riesgo colusivo plantea un escenario de pérdida irrecuperable de bienestar que no puede ser mitigado por eficiencias tecnológicas.

Gráfica 4. Factores de descuento discriminados por empresa y según los niveles de eficiencia de la integración



Fuente: Elaboración CRC.

Por último, es importante recordar que el análisis de los factores de descuento críticos (Δ) se fundamenta en la teoría de juegos repetidos, donde se evalúa la viabilidad y la estabilidad interna de un acuerdo colusivo de manera prospectiva. En este marco analítico, el factor de descuento opera como un indicador de la paciencia requerida por las firmas: un valor más cercano a 1 implica que la empresa debe ser sumamente paciente (valorar los flujos de caja futuros) para evitar la tentación de desviarse y, por ende, hace que sea menos probable que el mercado sostenga de manera orgánica una situación de coordinación tácita o explícita, ya que los incentivos individuales a traicionar el acuerdo en el corto plazo se vuelven relevantes.

Los resultados del análisis de sensibilidad revelan un comportamiento contrapuesto y asimétrico entre los operadores que expone las tensiones internas del bloque de la coordinación. En el caso de **COMCEL**, su factor de descuento crítico es estrictamente creciente con respecto a la eficiencia (es decir, aumenta conforme γ disminuye). Esto significa que, a mayores niveles de eficiencia operativa del ente integrado,

es sustancialmente menos probable que **COMCEL** mantenga la situación de colusión, minando por completo la estabilidad interna de la coordinación. El caso extremo se evidencia en el nivel de máxima eficiencia considerada en el análisis de sensibilidad ($\gamma = 0,5$), debido a que el modelo arroja que no existe matemáticamente un factor de descuento factible para **COMCEL**. Así, bajo este umbral, la pérdida de clientes y la erosión de sus ganancias individuales son de tal magnitud que la firma líder siempre preferirá desviarse del cartel, haciendo imposible el acuerdo.

Por el contrario, el factor de descuento crítico de **TIGO** es estrictamente decreciente en la eficiencia (aumenta conforme la integración sea menos eficiente y γ tiende a 1). Esta trayectoria ascendente implica que, bajo condiciones de eficiencia nula ($\gamma = 1$), **TIGO** requiere una paciencia extrema ($\Delta \approx 0,83$) para no traicionar el acuerdo, debido a que el incentivo explotativo conjunto le exige fijar precios muy altos y perder participación frente a **COMCEL**, detonando el incentivo al desvío unilateral que se anticipó en la sección de precios. En sentido inverso, un incremento en la eficiencia técnica contrae su factor crítico (llegando a $\Delta \approx 0,025$ en $\gamma = 0,5$), lo que significa que entre más eficiente es el ente integrado, mayor es la simetría competitiva con el líder y **TIGO** tendrá más incentivos a mantener la coordinación, requiriendo un nivel mínimo de paciencia para cohabitar en un equilibrio colusivo.

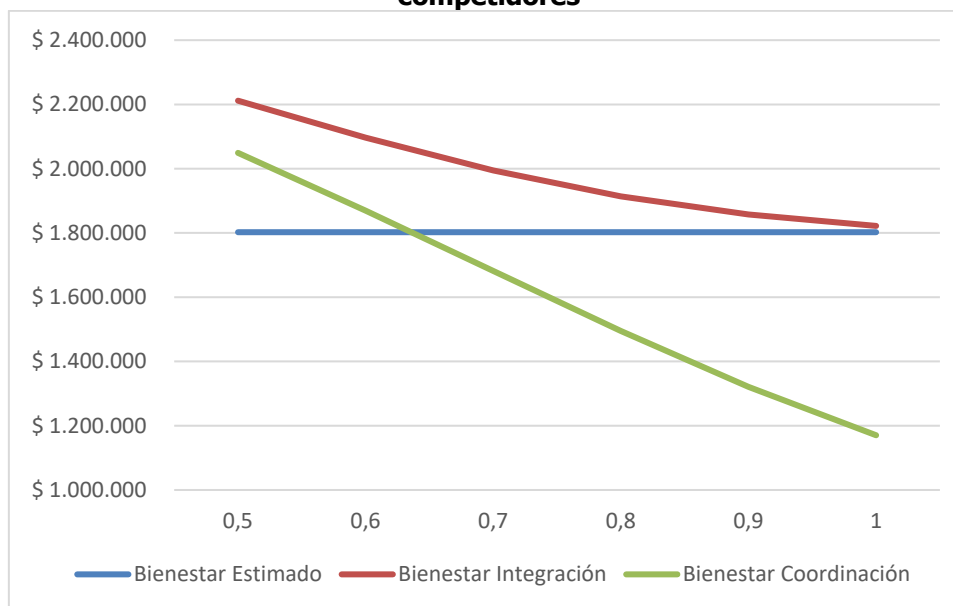
Finalmente, el comportamiento cruzado de ambas series permite identificar un punto de inflexión analítica fundamental para la política regulatoria. Al observar los datos, se evidencia que los factores de descuento de ambas empresas se cruzan en el intervalo intermedio donde el factor de eficiencia γ se sitúa entre **0,8 y 0,9**. En este umbral de intersección, las fuerzas contrapuestas del desvío se equilibran: **TIGO** adquiere la eficiencia suficiente para estabilizar sus incentivos de permanencia, mientras que **COMCEL** aún no sufre una transferencia de demanda tan severa que lo obligue a romper el pacto de forma inmediata. Así, este punto de cruce representa el escenario de máxima vulnerabilidad estructural para el mercado, donde se ubican las estimaciones de eficiencia de la CRC y, además, de las intervinientes en medio de la solicitud de integración ante la SIC¹⁷, por lo que este hallazgo fundamenta parcialmente la identificación del riesgo de coordinación por parte de esta Comisión.

Adicional a lo anterior, la CRC utilizó los resultados obtenidos del modelo que incluye a **VIRGIN** y realizó un análisis prospectivo de sensibilidad en la reducción en los costos marginales de **PTC** y **VIRGIN** como resultado de modificaciones regulatorias cuyo objetivo es reducir las tarifas mayoristas de acceso y originación en Colombia¹⁸. Así, con este análisis de sensibilidad, la CRC puede ver el impacto en términos del bienestar sobre los consumidores y los factores de descuento de **COMCEL** y **TIGO** en el correspondiente **Escenario Coordinación**.

¹⁷ Estudio «Análisis económico de la integración de Tigo-UNE y Movistar en Colombia», elaborado por FIDE Partners y presentado por **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, cuyo propósito fue evaluar los posibles efectos de la operación de integración sobre el sector. Se estimó que las sinergias asociadas a la operación de integración generarían un ahorro equivalente al 21,23% del OPEX amplio para el Ente Integrado (2024). Disponible en el Consecutivo 719 del Cuaderno Reservado Intervinientes del Radicado 24-546942.

¹⁸ Matemáticamente se supone los costos marginales estimados de **VIRGIN** y **PTC** se reducen por un factor lineal dentro de la siguiente lista: 0,5, 0,6, 0,7, 0,8, 0,9 y 1.

Gráfica 5. Bienestar de los consumidores (en miles) según los niveles de eficiencia de los competidores



Fuente: Elaboración CRC.

El análisis prospectivo de sensibilidad sobre la reducción de los costos marginales de **PTC** y **VIRGIN** introduce una fuerza competitiva exógena que reconfigura los equilibrios de mercado. Al observar los datos, el primer hallazgo fundamental es que tanto el bienestar en el **Escenario Integración** como en el **Escenario Coordinación** son estrictamente crecientes en la eficiencia de los competidores. Esto es, conforme las medidas regulatorias logran contraer los costos de los operadores no integrados (desplazándose hacia un factor de eficiencia de 0,5), la presión comercial de **PTC** y del operador móvil virtual se intensifica, forzando una reducción generalizada de tarifas, lo cual se traduciría en una mejora directa del excedente del consumidor.

Un elemento analítico crucial de esta simulación es la convergencia en términos de bienestar entre el **Escenario Integración** y el **Escenario Coordinación** a medida que aumenta la eficiencia de los terceros. Específicamente, cuando los competidores operan con costos elevados (factor de eficiencia igual a 1), la brecha de bienestar entre que el mercado sea competitivo o colusivo es significativa, cayendo de \$1,821 miles de millones a un piso crítico de \$1,170 miles de millones. No obstante, en la medida en que los operadores competidores cuentan con mayor eficiencia (factor de eficiencia igual a 0,5), la brecha se cierra, convergiendo hacia los \$2,21 miles de millones y \$2,04 miles de millones, respectivamente. En ese sentido, esto mostraría que una periferia competitiva fuerte y robustecida sería capaz de disciplinar y neutralizar de manera efectiva el poder de explotación del bloque **COMCEL-TIGO**, incluso si este último intenta implementar una coordinación explícita o tácita.

Finalmente, al evaluar estos resultados tomando como base el parámetro de eficiencia interna de la fusión calibrado por la CRC ($\gamma = 0,8814$), se encuentra que, en primer lugar, bajo este nuevo entorno, todas las simulaciones del **Escenario Integración** (donde **COMCEL** y **TIGO** competirían) generan mejoras sistemáticas para los usuarios frente al Bienestar Estimado actual (\$1,802 miles de millones) y, en segundo lugar, el cambio más revelador se produce en el **Escenario Coordinación**: a diferencia

de las simulaciones previas donde la colusión siempre destruía valor social de forma irreversible, la introducción de eficiencias en los competidores abre un umbral (entre los factores 0,5 y 0,6) donde los consumidores experimentan mejoras en su bienestar respecto al escenario actual. Este hallazgo ejemplifica que una política regulatoria orientada a la reducción de tarifas mayoristas de acceso y originación tendría como consecuencia blindar el bienestar social, transformando un escenario de riesgo colusivo en un equilibrio con saldos netos positivos para los usuarios del servicio móvil en Colombia.

En síntesis, en atención a la solicitud de incorporar una evaluación integral de eficiencias, la CRC complementó el análisis mediante un modelo extendido y ejercicios de sensibilidad sobre distintos niveles de eficiencia del operador integrado y de operadores de menor escala. Este desarrollo permite valorar de manera balanceada los posibles beneficios de la consolidación y a la vez los riesgos de coordinación bajo la nueva estructura del mercado.

Finalmente, la CRC coincide con lo expresado por **ETB** respecto a que el mercado Servicios Móviles en Colombia ha sufrido una transformación relevante y estructural al consolidarse la operación de integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**. Justamente, los resultados de los análisis realizados en este proyecto (consignados a lo largo del Documento Soporte) evidencian que la nueva configuración del mercado altera de forma definitiva los incentivos comerciales y los equilibrios de la industria. En línea con esta preocupación, esta Comisión resalta que, de manera coordinada con los análisis de este y otros proyectos, la Resolución CRC 8183 de 2026 busca precisamente garantizar condiciones favorables para los operadores en los mercados mayoristas de acceso y originación a nivel nacional, promoviendo la competencia y disciplinando el poder de mercado.

3.2. Sobre el análisis de competencia potencial del mercado relevante «Servicios Móviles»

COMCEL

Indica que la competencia en el mercado relevante «Servicios Móviles» se intensificará en el corto y mediano plazo como resultado de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**. Según el operador, los efectos de dicha integración apenas comenzarán a evidenciarse en los próximos meses, dado que el sector de telecomunicaciones es intensivo en inversiones de largo plazo y estas requieren operadores con escala suficiente. En ese sentido, considera previsible que durante 2026 y los años siguientes el operador integrado consolide sus inversiones y despliegue de red, fortaleciendo la competencia tanto en el mercado minorista como en los mercados mayoristas.

En desarrollo de lo anterior, argumenta que la intensificación esperada de la competencia, derivada de la existencia de operadores robustos, no debería verse limitada por las decisiones particulares de otros agentes que, de manera autónoma, habrían optado por no realizar las inversiones necesarias. A su juicio, dichas decisiones no constituyen un problema estructural del mercado ni justifican que la regulación proteja a operadores que participaron en subastas de espectro con conocimiento de las condiciones competitivas existentes. Adicionalmente, considera que el Documento Soporte debió incorporar un análisis sobre la mayor dinamización competitiva que generaría la entrada en operación de **TELECALL**, en la medida en que esta incrementaría la rivalidad en el mercado.

Afirma que la presión competitiva futura no provendrá únicamente de los PRST móviles tradicionales, sino también de la irrupción y expansión de tecnologías alternativas. En particular, señala que servicios satelitales como **STARLINK**, así como desarrollos tecnológicos Direct-to-Device (D2D), podrían ejercer presión competitiva adicional sobre los operadores móviles y reforzar la dinámica competitiva del mercado en el corto y mediano plazo.

Sostiene que el riesgo de coordinación entre **COMCEL** y el operador integrado **TIGO-MOVISTAR** se vería disciplinado por la presión competitiva de otros operadores, especialmente por el acceso a RAN a menores tarifas y por la eventual entrada comercial de **TELECALL**. Asimismo, argumenta que dicho riesgo sería principalmente teórico, pues no existirían indicios prácticos de coordinación en el mercado móvil colombiano y la complejidad de las ofertas minoristas haría inviable una coordinación efectiva entre operadores.

TIGO

Cuestiona la estimación del riesgo de coordinación realizada por la CRC, al considerar que el escenario simulado podría sobreestimar los efectos negativos sobre precios y bienestar. En particular, señala que el modelo no recogería suficientemente las diferencias de costos, la heterogeneidad geográfica, la reacción competitiva de **PTC**, **TELECALL** y los OMV, ni el efecto disciplinador de las condiciones mayoristas de RAN derivadas de los condicionamientos de la SIC.

Considera que el escenario sin coordinación simplifica la dinámica competitiva del mercado, al no incorporar suficientemente su capacidad para disputar clientes del operador líder ni la presión potencial de nuevos competidores y tecnologías complementarias. A su juicio, esto podría subestimar la presión competitiva efectiva y sesgar las conclusiones sobre la necesidad de medidas regulatorias adicionales. Asimismo, advierte que los modelos utilizados dependen de supuestos que no capturan plenamente la segmentación del mercado, las diferencias regionales ni la respuesta de los usuarios frente a paquetes y promociones. Además, señala que el carácter estático de la simulación limita su capacidad para proyectar efectos dinámicos sobre precios, inversión y participaciones de mercado en el mediano y largo plazo.

Finalmente, solicita que los modelos de simulación incorporen los condicionamientos impuestos por la SIC, así como la interacción efectiva con OMV y operadores seguidores. En particular, sostiene que las tarifas mayoristas reguladas limitan la discrecionalidad de los operadores de mayor escala para fijar precios minoristas, por lo que su omisión podría sobreestimar los riesgos de coordinación y no reflejar adecuadamente la dinámica competitiva del mercado colombiano.

Respuesta CRC

En primer lugar, el operador **TIGO** sugiere que el escenario de coordinación sobreestima los impactos negativos sobre precios y excedente de usuarios, al ignorar diferencias de costos entre operadores y la capacidad de reacción de los OMV. La CRC se permite aclarar que el modelo no asume homogeneidad de costos, y tampoco ignora a los demás agentes del mercado. Los costos marginales son estimados de forma independiente para cada operador y modalidad de pago. Por ejemplo, en el ejercicio extendido realizado para el presente documento, el costo marginal en pospago de **TIGO** se estima cerca de \$32,07 miles de pesos, frente a \$24,45 miles de pesos de **MOVISTAR**. A su vez, la estructura de costos del ente integrado se modela mediante el parámetro de sinergia, que pondera el desempeño operativo con

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 37 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



base en las participaciones de mercado relativas de las empresas fusionadas. Adicionalmente, la CRC incorporó explícitamente a **VIRGIN** en el nuevo ejercicio de simulación, confirmando que su inclusión no altera los parámetros estructurales del modelo, pero sí evidencia que su capacidad de disciplinar sería limitada.

En cuanto a la supuesta sobreestimación de los impactos negativos, la CRC adelantó un análisis de sensibilidad sistemático sobre el parámetro γ (variando entre 0,5 y 1), que evalúa los resultados bajo distintos supuestos de eficiencia de la firma integrada. Así, uno de los hallazgos fundamentales es que tanto el bienestar en el **Escenario Integración** como en el **Escenario Coordinación** son estrictamente crecientes en la eficiencia de los competidores, por lo que, en lugar de sobreestimar los impactos negativos, el ejercicio de la CRC esclarece la complejidad de las relaciones económicas entre las variables y agentes del mercado.

En este sentido, ante el comentario de **TIGO** en el que se menciona que el **Escenario Integración** simplifica la dinámica competitiva real, ya que no considera la posible entrada de nuevos competidores o la adopción de tecnologías complementarias que conduciría a una subestimación de la presión competitiva efectiva, la CRC argumenta que dichas capacidades están incorporadas en la estimación del parámetro de eficiencia. A su vez, teniendo en cuenta el análisis estructural del mercado con base en el comportamiento despliegue, el espectro radioeléctrico y demás barreras a la entrada, desarrollado en el Documento Soporte, la CRC considera que actualmente no existe una potencial entrada de nuevos agentes o tecnologías complementarias (tales como las soluciones satelitales o Direct-to-Device - D2D mencionadas por **COMCEL**), por lo que no serían un supuesto razonable para incorporar en la modelación. Es importante recordar que, en el Documento Soporte, la CRC presentó los casos de **TELECALL** y **PTC** para ejemplificar la entrada y estabilidad de los operadores en el mercado «Servicios Móviles».

A continuación, el operador **TIGO** comenta el hecho de que la discrecionalidad de fijar tarifas por parte de los operadores de mayor escala está limitada por las tarifas mayoristas y la reacción de los OMV, por lo que dichas acciones pueden llegar a mitigar las estimaciones del modelo. La CRC recuerda que los condicionamientos de la SIC sobre tarifas de RAN han sido superados por la expedición de la Resolución CRC 8183 de 2026, mediante la cual la CRC actualizó y estableció las condiciones regulatorias vigentes para el acceso mayorista, incluyendo la reducción de tarifas de RAN y de Operación Móvil Virtual, por lo que el marco de referencia aplicable al análisis es el regulatorio y no el condicionamiento previamente impuesto por la SIC.

Frente al comentario de **TIGO** que afirma que los supuestos sobre elasticidad de demanda, participaciones y precios no reflejan completamente la segmentación de mercado, variación regional o reacciones específicas, la CRC recuerda que el mercado relevante «Servicios Móviles» se definió con alcance nacional, por lo que el modelo se estima según dicha delimitación. Así, el modelo controla por las dimensiones señaladas mediante la inclusión de efectos fijos por operador (**COMCEL**, **TIGO**, **MOVISTAR** y **PTC**) y efectos fijos de mes (enero 2022 - diciembre 2025) dentro del vector de atributos observables. Al incluir estos efectos fijos se absorbe la heterogeneidad estructural propia de cada firma, así como los choques agregados comunes al mercado en cada periodo, esto es, situar temporalmente los cambios en los comportamientos de las variables. En resumen, dichos controles permiten aislar el efecto del precio sobre la demanda de las diferencias permanentes entre operadores y de los choques temporales del mercado, lo que reduce el riesgo de sesgo por variables omitidas sugerido en el comentario.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 38 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

Con respecto al componente temporal, **TIGO** considera que la simulación se centra en un horizonte estático, sin modelar la evolución temporal de precios o demás variables, lo que podría limitar los efectos dinámicos de coordinación o concentración a mediano y largo plazo. En atención a ello, la CRC recuerda que el horizonte temporal sí es contemplado en el análisis econométrico, especialmente en los cálculos de estabilidad interna en el ejercicio prospectivo del cartel, en el que se tiene en cuenta el flujo de caja de las empresas a lo largo del tiempo.

Asociado a la solicitud de ajustar e incorporar en los modelos los efectos de los condicionamientos impuestos por la SIC, la CRC considera que este ejercicio no es válido en tanto dichos condicionamientos no están vigentes. No obstante, cabe recordar los resultados y metodología de estimación con los nuevos escenarios de sensibilidad a la entrada del agente **VIRGIN**. A su vez, **TIGO** afirma que sólo considerando la respuesta competitiva de los operadores más pequeños será posible estimar de manera realista los impactos potenciales de concentración y coordinación, la CRC se permite señalar que precisamente estos elementos fueron incorporados en el nuevo ejercicio de simulación presentado en este documento (ver subsección 3.1 del presente documento). Allí se estudian los efectos de inclusión de operadores OMV y, además, del impacto en términos de bienestar de la reducción en la remuneración mayorista a pequeños operadores.

Ahora bien, con respecto al comentario de **COMCEL** que señala que los efectos de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** comenzarán a evidenciarse en los próximos meses y que la competencia se intensificará en el corto y mediano plazo. En ese sentido, la CRC recuerda que en el **Escenario Integración** (donde **COMCEL** y **TIGO** como ente integrado no se coordinan), se esperaría que, como consecuencia de la competencia, el bienestar de los consumidores se incrementaría, lo cual muestra que esta aproximación coincide con el comentario de **COMCEL**. No obstante, el ejercicio prospectivo desarrollado por la CRC, en el que **COMCEL** y **TIGO** se coordinan, tendría como consecuencia una reducción sustancial en dicho bienestar. En ese contexto, es que sustenta y justifica la medida regulatoria propuesta, toda vez que las condiciones estructurales del mercado relevante «Servicios Móviles», de no ser monitoreadas oportunamente, podrían derivar en resultados adversos para el bienestar de los consumidores.

COMCEL también considera que el riesgo de coordinación se desvanecería dado que otros operadores ejercerían presión competitiva mediante acceso a RAN a bajos precios y el eventual ingreso de **TELECALL**. En este sentido, la CRC reafirma que considerar el escenario de entrada de **TELECALL** como un operador de telecomunicaciones efectivo en el corto y mediano plazo en el mercado no es razonable, toda vez que, a hoy no cuenta con despliegue de infraestructura. Por otra parte, la reducción de costos para los operadores de menor escala como **PTC** tendría como consecuencia reducir el riesgo de coordinación, toda vez que esto fortalece al operador retador. Sin embargo, la CRC considera relevante poder distinguir entre los escenarios de competencia y coordinación, por lo que esto motiva la adopción de la medida regulatoria para que se le garantice el acceso a información desagregada a esta Comisión.

Como argumento adicional, **COMCEL** sostiene que la complejidad tarifaria del mercado dada la multiplicidad de variables que determinan el precio final de los planes móviles hace inviable cualquier tipo de coordinación entre operadores. La CRC se permite señalar que la coordinación tácita no requiere un acuerdo explícito sino la capacidad de los agentes de observar el comportamiento de los demás agentes y de detectar desviaciones.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 39 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

3.3. Sobre la efectividad de la aplicación del derecho de competencia

COMCEL

Sostiene que los eventuales riesgos de coordinación entre operadores pueden ser corregidos mediante la aplicación ex post del derecho de la competencia por parte de la SIC, autoridad que considera cuenta con la capacidad técnica y las herramientas necesarias para investigar y sancionar conductas anticompetitivas. Por esta razón, afirma que no se cumple el tercer criterio, en la medida en que el derecho de la competencia sería suficiente para corregir las eventuales fallas que puedan presentarse en el mercado.

Adicionalmente, señala que la finalidad del derecho de la competencia es prevenir y sancionar conductas anticompetitivas, y no modificar la estructura de los mercados ni las participaciones relativas de los operadores. En consecuencia, considera que la CRC no puede concluir que dicho régimen es insuficiente únicamente porque no produce una determinada configuración competitiva del mercado.

Respuesta CRC

La Comisión no comparte lo afirmado por **COMCEL**. El análisis de este tercer criterio no consiste en determinar si la SIC cuenta o no con las capacidades técnicas necesarias para ejercer sus funciones como autoridad nacional de protección de la competencia, ni en cuestionar la efectividad general del régimen de libre competencia económica. Lo que corresponde evaluar es si la aplicación del derecho de competencia resulta suficiente para corregir los problemas de competencia identificados en el mercado mediante regulación ex post, es decir para garantizar el adecuado funcionamiento competitivo del mismo, conforme lo expresamente señalado en el literal c) del artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Sobre este punto, es pertinente indicar que el análisis desarrollado por la CRC evidenció que el mercado relevante «Servicios Móviles» continúa caracterizándose por elevados niveles de concentración, importantes barreras de entrada y expansión, limitada competencia potencial y una estructura en la que dos operadores concentran una porción significativa de los accesos, los ingresos, la infraestructura y las capacidades competitivas disponibles. Estas condiciones no constituyen, por sí mismas, infracciones a las normas de libre competencia económica, sino características estructurales del mercado que limitan la intensidad de la competencia y que difícilmente pueden ser modificadas mediante la sola aplicación de mecanismos sancionatorios ex post.

En este sentido, aun cuando el derecho de la competencia constituye un instrumento indispensable para corregir conductas anticompetitivas, su alcance resulta necesariamente limitado frente a problemas asociados a la propia estructura del mercado. Mecanismos como las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia pueden sancionar acuerdos, abusos o comportamientos específicos, pero no están diseñados para remover barreras estructurales a la entrada, reducir niveles elevados de concentración, corregir asimetrías persistentes entre operadores o incentivar la entrada de nuevos competidores en mercados caracterizados por altos costos hundidos y fuertes economías de escala y alcance.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 40 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

Adicionalmente, la efectividad disuasoria del derecho de la competencia depende de la forma en que los agentes económicos incorporan dentro de sus decisiones la probabilidad de detección, investigación y eventual sanción de una conducta. Desde esta perspectiva, el costo esperado de adoptar determinadas estrategias comerciales no solo depende de la severidad de las sanciones, sino también de la oportunidad con que la intervención institucional puede materializarse frente a la dinámica del mercado. Por ello, aun cuando los mecanismos de competencia resulten indispensables, su naturaleza ex post implica que la intervención se produce una vez existen elementos suficientes para activar la actuación correspondiente, circunstancia que limita su capacidad para prevenir oportunamente determinados resultados derivados de la estructura del mercado.

Esta limitación adquiere especial relevancia en mercados altamente concentrados como el de «Servicios Móviles». En efecto, en estructuras donde existe una elevada transparencia de las condiciones comerciales y una mayor cercanía entre los principales operadores, pueden presentarse comportamientos paralelos o alineamientos estratégicos derivados de la propia configuración del mercado, sin que necesariamente exista un acuerdo verificable o una conducta claramente sancionable bajo el régimen de prácticas restrictivas de la competencia. En tales escenarios, eventuales aumentos paralelos de precios o estrategias comerciales similares pueden ser consecuencia de los incentivos generados por la estructura del mercado y no necesariamente de una infracción específica susceptible de intervención inmediata por parte de la autoridad de competencia.

Por estas razones, la Comisión concluyó que, si bien el derecho de la competencia constituye un instrumento necesario y complementario para la protección del proceso competitivo, no resulta suficiente por sí solo para corregir los problemas de competencia actual y potencial identificados en el mercado relevante «Servicios Móviles». La persistencia de elevadas barreras estructurales, la limitada competencia potencial, el incremento de las asimetrías frente a los operadores de menor escala y los riesgos asociados a la nueva configuración competitiva del mercado justifican la necesidad de mantener un marco regulatorio ex ante orientado a preservar condiciones adecuadas de competencia, objetivo que excede el ámbito propio de actuación del derecho de la competencia, de manera que este no es suficientemente efectivo para corregir las fallas y problemas identificados mediante regulación ex post.

4. SOBRE LA SITUACIÓN DE DOMINANCIA EN EL MERCADO RELEVANTE «SERVICIOS MÓVILES»

COMCEL

Sostiene que el marco metodológico previsto en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016 exige una secuencia de análisis según la cual la CRC debe, en primer lugar, definir los mercados relevantes; en segundo lugar, determinar si dichos mercados son susceptibles de regulación ex ante mediante la aplicación del test de los tres criterios; y, únicamente respecto de aquellos mercados que superen dicho análisis, evaluar la existencia de operadores con posición dominante conforme al artículo 3.1.3.1 de la misma resolución.

Con fundamento en lo anterior, afirma que el mercado relevante «Servicios Móviles» ya no cumple las condiciones para permanecer dentro del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante, debido a los cambios estructurales y competitivos que ha experimentado desde su definición en 2017. En consecuencia, considera que carece de sustento la constatación de posición dominante de **COMCEL**

realizada mediante las Resoluciones CRC 6146 y 6380 de 2021, toda vez que dicha decisión presupone la existencia de un mercado previamente calificado como susceptible de regulación ex ante.

Señala que el mercado «Servicios Móviles» actual es sustancialmente diferente al existente tanto en 2017, cuando fue incorporado al listado de mercados susceptibles de regulación ex ante, como en 2021, cuando se constató su posición dominante. En ese sentido, sostiene que la CRC debería reconocer oportunamente dichos cambios, evitando situaciones como la ocurrida en el mercado de «Voz Saliente Móvil», en el cual, a su juicio, la eliminación de la posición dominante se produjo varios años después de que hubieran desaparecido las condiciones que originalmente la justificaban.

COMCEL presenta el estudio de Pradatos Analítica S.A.S., denominado «El nuevo escenario del mercado de los servicios móviles en Colombia: Tigo recargado», el cual contrasta las variables utilizadas por la CRC para declarar la dominancia de **COMCEL** en 2021 con la situación actual posterior a la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**. A partir de este análisis, **COMCEL** sostiene que los supuestos fácticos que sustentaron dicha declaratoria ya no estarían presentes en el mercado actual.

En relación con el índice de Stenbacka, **COMCEL** sostiene que la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** modifica la lectura sobre la estructura competitiva del mercado, en la medida en que el operador integrado sería ahora comparable con **COMCEL**. A su juicio, esta mayor cercanía entre los dos principales operadores reduce la ventaja relativa de **COMCEL** frente a su competidor más próximo y, por tanto, haría perder sustento a la declaratoria de dominancia existente sobre el mercado relevante «Servicios Móviles» desde la Resolución CRC 6146 de 2021.

GERMÁN BACCA

Indica que la CRC parece anticipar en el documento soporte del proyecto una conclusión sobre los efectos de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**, al señalar reiteradamente que el operador integrado adquiere características comparables a las de **COMCEL** y al referirse a ambos como «líderes» del mercado. Considera que, si la intención de la CRC es evaluar la permanencia o extinción de la posición dominante de **COMCEL**, dicha discusión debería adelantarse mediante una actuación administrativa particular, similar a la que condujo a la constatación de dominancia en 2021, garantizando la práctica de pruebas y la participación de terceros con interés directo.

Asimismo, cuestiona la oportunidad de la revisión, dado que la integración solo se materializó en febrero de 2026, y, en su criterio aún no existiría evidencia suficiente para valorar plenamente sus efectos. Señala que, si el propósito es revisar nuevamente el mercado «Servicios Móviles», la CRC debería retomar el análisis realizado en 2023 para evaluar si persisten el problema de competencia y sus causas, en particular la dominancia de **COMCEL**, o una dominancia conjunta. Finalmente, considera que la información contemplada en la propuesta regulatoria podría resultar insuficiente para este tipo de análisis, pues sería necesario examinar aspectos adicionales como las barreras de entrada incluyendo los mercados mayoristas involucrados, la evaluación de las posibles características de una coordinación que lleve a un esquema de dominancia colectiva y el impacto de la integración sobre los competidores de menor escala.

PTC

Manifiesta su desacuerdo con el enfoque planteado por la CRC en el documento soporte, al considerar que la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** no constituye evidencia suficiente para cuestionar la

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 42 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

posición dominante de **COMCEL**. Sostiene que dicha condición no ha experimentado una modificación real ni sustancial, y continúa vigente, tal como habría sido reconocido por la propia CRC en actuaciones recientes, entre ellas, la revisión del mercado «Servicios Móviles» realizada en 2023 y las intervenciones efectuadas por la Comisión durante el trámite de integración de **TIGO** y **MOVISTAR** ante la SIC.

Adicionalmente, considera improcedente utilizar esta actuación como mecanismo para adoptar decisiones o desarrollar argumentos encaminados a determinar la permanencia o desaparición de la posición dominante de **COMCEL**, asunto que, en su opinión, debería tramitarse mediante una actuación administrativa particular, siguiendo la misma ruta jurídica que condujo a la expedición de la Resolución CRC 6146 de 2021.

Asimismo, señala que la constatación de dominancia realizada en 2021 fue el resultado de una actuación administrativa compleja que tomó varios años y requirió el análisis de múltiples variables, por lo que cualquier revisión de esa conclusión debería sustentarse en un ejercicio de similar profundidad, con información histórica suficiente y considerando factores como ingresos, tráfico, economías de escala y alcance, empaquetamiento de servicios, barreras de entrada, competencia potencial, externalidades de red y la estructura financiera de los operadores. En particular, sostiene que no existe evidencia empírica suficiente que permita concluir que el operador resultante de la integración posee capacidades competitivas equiparables a las de **COMCEL**, por cuanto ello no habría sido demostrado mediante análisis cuantitativos ni con información consolidada en el tiempo.

Adicionalmente, señala que la integración habría agravado los problemas de competencia existentes y podría estar generando riesgos de dominancia conjunta, efectos coordinados o paralelismo consciente entre los principales operadores del mercado, lo cual no está siendo objeto de análisis. En su opinión, la CRC debería concentrar su análisis en verificar si persisten los problemas de competencia identificados en la revisión de 2023 y evaluar expresamente la posible existencia de una dominancia conjunta antes que cuestionar la permanencia de la dominancia individual de **COMCEL**.

Finalmente, advierte que una eventual eliminación de la condición de dominancia de **COMCEL** podría afectar medidas regulatorias vigentes y tener repercusiones sobre investigaciones por abuso de posición dominante adelantadas por la SIC. Asimismo, sostiene que las condiciones de competencia no han mejorado tras la integración, sino que se han deteriorado, y que los incrementos recientes en precios podrían ser indicativos de una menor presión competitiva. También, indica que el nuevo formato de reporte propuesto por la CRC constituye únicamente una herramienta de monitoreo ex post. Por ello, solicita que la CRC profundice el análisis de los riesgos de coordinación entre los principales operadores y considere la imposición de obligaciones simétricas a **COMCEL** y al integrado para prevenir posibles conductas coordinadas.

RAMÍREZ Y FERNANDEZ

Consideran que la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** no constituye evidencia suficiente para concluir que la posición dominante de **COMCEL** haya desaparecido o que las fallas estructurales de competencia identificadas previamente por la CRC hayan sido superadas. En su criterio, la posición dominante no puede evaluarse únicamente a partir de cambios en las participaciones de mercado, sino que exige analizar un conjunto más amplio de variables, pues un operador dominante no deja de serlo por el hecho de que otro agente aumente su participación, si no existe evidencia suficiente de que perdió la capacidad de incidir en las condiciones del mercado. Entre dichas variables, se encuentran la capacidad financiera, el acceso a infraestructura, economías de escala y alcance, canales de distribución,

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 43 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

condiciones mayoristas, barreras de entrada, competencia potencial y capacidad de reacción de los competidores.

Asimismo, sostienen que cualquier revisión de la constatación de dominancia realizada en 2021 debe estar respaldada por un nivel de rigor metodológico equivalente al utilizado para declararla inicialmente, sustentado en evidencia empírica suficiente y en información consolidada antes y después de la integración. En tal sentido, considera que la autoridad tendría que demostrar cuáles condiciones cambiaron, desde cuándo cambiaron, con qué intensidad y por qué esos cambios alteran la capacidad del operador histórico para incidir en el mercado.

Adicionalmente, señalan que la CRC debe mantener coherencia con el diagnóstico regulatorio de 2023, según el cual el mercado presenta altos niveles de concentración, barreras significativas de entrada y expansión, economías de escala relevantes y una limitada competencia potencial. A su juicio, estas condiciones no han desaparecido como consecuencia de la integración y, por tanto, no existen elementos suficientes para concluir que el mercado haya corregido sus problemas estructurales. En consecuencia, considera que la Comisión debe actuar con prudencia, evitar una brecha de intervención regulatoria y preservar las medidas vigentes mientras no exista evidencia robusta de que dichas condiciones han sido superadas.

Asimismo, señalan que la principal hipótesis que debería analizar la CRC es la posible existencia de una dominancia conjunta o colectiva entre **COMCEL** y el operador integrado. En su opinión, la nueva estructura del mercado (caracterizada por una alta concentración, barreras persistentes, elevada transparencia y una mayor cercanía entre los dos principales operadores), podría incrementar los riesgos de coordinación tácita o de efectos coordinados. Por ello, consideran necesario evaluar expresamente aspectos como las condiciones que favorecen la coordinación, la transparencia del mercado, la capacidad de supervisión recíproca entre operadores, la presión competitiva ejercida por competidores de menor escala y usuarios, así como el papel del espectro radioeléctrico y de las relaciones mayoristas como factores estructurales que pueden reforzar el poder de mercado de los principales agentes.

Finalmente, indican que la información de facturación propuesta por la CRC constituye un insumo útil, pero insuficiente para evaluar fenómenos complejos como la dominancia individual o colectiva. Por ello, solicitan que el análisis incorpore información adicional de naturaleza comercial, técnica, financiera y competitiva, incluyendo variables relacionadas con ingresos, tráfico, usuarios, precios, promociones, portabilidad, empaquetamiento, calidad, cobertura, inversión, acceso mayorista, rentabilidad y capacidad de expansión de los operadores, de manera que la evaluación refleje integralmente la estructura, conducta e incentivos presentes en el mercado.

TIGO

Señala que el mercado relevante «Servicios Móviles» ya se encuentra incluido en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 como mercado susceptible de regulación ex ante. Por esta razón, considera que no resulta necesario ni jurídicamente adecuado volver a disponer su incorporación mediante el artículo 1 de la propuesta regulatoria y solicita que dicha disposición sea eliminada de la resolución definitiva.

Respuesta CRC

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 44 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



En términos generales, **GERMÁN BACCA, PTC** y **RAMÍREZ Y FERNANDEZ** sostienen que la integración empresarial entre **TIGO** y **MOVISTAR** no constituye evidencia suficiente para concluir que hayan desaparecido las condiciones que dieron lugar a la constatación de la posición dominante de **COMCEL**; que cualquier revisión de dicha conclusión debería estar sustentada en un análisis de similar profundidad al adelantado en 2021; y que la CRC debería evaluar expresamente la posible existencia de una dominancia conjunta o de riesgos de coordinación entre los principales operadores. Por su parte, **COMCEL** sostiene que el mercado «Servicios Móviles» ya no cumple las condiciones para permanecer dentro del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante y que, por tanto, carecería de sustento la constatación de posición dominante realizada mediante las Resoluciones CRC 6146 y 6380 de 2021.

Frente a estos planteamientos, la Comisión considera necesario precisar, en primer lugar, el alcance de la actuación adelantada en el marco de este proyecto. Tal como se indicó desde el documento soporte, el objetivo del proyecto consiste en analizar las condiciones de competencia del mercado relevante «Servicios Móviles», a la luz de la nueva estructura competitiva derivada de la integración empresarial entre **TIGO** y **MOVISTAR**, con el fin de determinar si, con fundamento en esta estructura, dicho mercado debe ser considerado susceptible de regulación ex ante mediante la aplicación del test de los tres criterios previsto en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y, de ser el caso, definir las medidas regulatorias procedentes.

En consecuencia, la actuación no tiene por objeto determinar si **COMCEL** mantiene o no posición dominante en el mercado «Servicios Móviles», ni establecer la existencia de una eventual posición dominante conjunta entre **COMCEL** y **TIGO integrado**. Tales cuestiones corresponden a un análisis distinto al previsto para la revisión de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante y, por tanto, exceden el alcance del presente proyecto regulatorio.

Lo anterior obedece a que el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁹ establece una secuencia metodológica claramente diferenciada. En primer lugar, corresponde a la CRC definir mercados relevantes; posteriormente, evalúa si dichos mercados cumplen las condiciones para ser considerados susceptibles de regulación ex ante; y únicamente respecto de mercados previamente caracterizados y analizados resulta posible abordar la situación particular de uno o varios agentes dentro de ellos para determinar si ostenta o no posición dominante en dichos mercados.

Esta distinción no responde a un asunto meramente procedimental. La posición dominante no constituye una condición abstracta del operador, sino una situación que debe evaluarse a partir de las características concretas del mercado en el que participa. Por ello, cualquier análisis sobre la existencia, permanencia o transformación de una posición dominante presupone, necesariamente, una caracterización previa y actualizada de las condiciones de competencia del mercado correspondiente, y precisamente, ese es el propósito de la presente actuación.

En aplicación de la metodología prevista en el artículo 3.1.2.3 del Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, la Comisión analizó las condiciones actuales de competencia, la competencia potencial y la efectividad del derecho de la competencia para corregir las fallas identificadas. Como resultado de dicho ejercicio, la CRC concluyó que el mercado relevante «Servicios Móviles» continúa presentando problemas estructurales de competencia que justifican que se encuentre dentro del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante. En particular, la Comisión evidenció que el mercado mantiene

¹⁹ «CRITERIOS Y CONDICIONES PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES, MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE Y LA EXISTENCIA DE POSICIÓN DOMINANTE EN DICHOS MERCADOS.»

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 45 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

elevados niveles de concentración, los cuales se profundizaron tras la integración empresarial entre **TIGO** y **MOVISTAR**. Asimismo, constató que **COMCEL** continúa siendo el operador líder en términos de accesos e ingresos (valores facturados) y conserva ventajas estructurales relevantes asociadas a infraestructura, cobertura, despliegue tecnológico, economías de escala y alcance, así como una capacidad de extracción de rentas superior a la de sus competidores.

De igual forma, el análisis evidenció la consolidación de un segundo operador de gran tamaño, resultado de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**, cuya posición en términos de participación de mercado, infraestructura, cobertura, escala y alcance resulta considerablemente más cercana a la de **COMCEL** que el resto de los agentes del mercado. A su vez, se observó un incremento en las asimetrías frente a los operadores de menor escala, circunstancia que limita la capacidad de estos últimos para ejercer presión competitiva efectiva sobre los dos principales operadores.

Adicionalmente, la Comisión identificó la persistencia de importantes barreras a la entrada y expansión asociadas a inversiones irreversibles en infraestructura, economías de escala y alcance, ventajas acumuladas por los operadores establecidos y restricciones para alcanzar escalas eficientes de operación. Tales condiciones continúan limitando la intensidad competitiva del mercado.

Por su parte, el análisis de competencia potencial permitió concluir que no existen elementos que permitan prever una modificación significativa de las condiciones de competencia en el corto o mediano plazo. La Comisión no identificó evidencia de entrada efectiva de nuevos competidores ni de una expansión suficientemente significativa de los operadores de menor escala que permita anticipar una reducción sustancial de la concentración observada. Adicionalmente, persisten importantes barreras de entrada y expansión y no se identifican tecnologías o servicios sustitutos con capacidad para disciplinar competitivamente el mercado en el horizonte temporal analizado.

Asimismo, la CRC concluyó que, si bien el derecho de la competencia constituye una herramienta fundamental para la corrección de conductas específicas, su aplicación resulta insuficiente para corregir por sí sola las fallas estructurales identificadas en el mercado. Esta conclusión adquiere especial relevancia en una estructura altamente concentrada, en la que la mayor cercanía entre los dos principales operadores puede incrementar los riesgos de coordinación y reducir los incentivos a una competencia intensa. En consecuencia, por las razones expuestas la Comisión concluyó que el mercado relevante «Servicios Móviles» satisface los criterios previstos en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para integrar el listado de mercados susceptibles de regulación ex ante, contrario a lo sostenido por **COMCEL**.

Ahora bien, respecto al comentario de **TIGO**, mediante el cual solicita eliminar el artículo primero de la resolución definitiva, la Comisión no acoge la solicitud. En efecto, resulta necesario que la decisión adoptada respecto de la necesidad de que el mercado relevante «Servicios Móviles» integre el listado de mercados susceptibles de regulación ex ante por lo observado en esta evaluación quede consignada en la parte resolutive del acto administrativo, de manera que exista correspondencia entre el objeto de la actuación, el análisis realizado, las conclusiones obtenidas y la decisión regulatoria que de ellas se deriva. En consecuencia, la Comisión considera procedente mantener dicha disposición.

Por otra parte, la CRC observa que varios de los comentarios insisten en la necesidad de analizar variables como barreras de entrada, economías de escala y alcance, competencia potencial, infraestructura, externalidades de red, capacidad competitiva de los operadores de menor escala y condiciones mayoristas. Precisamente, estos elementos constituyen parte integral del análisis exigido

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 46 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

por el test de los tres criterios y fueron tenidos en cuenta por la Comisión en la evaluación de las condiciones actuales y futuras de competencia del mercado.

En relación con los riesgos de coordinación señalados en los comentarios, vale la pena aclarar que tal elemento también fue considerado en los análisis de competencia desarrollados en el presente proyecto. No obstante, la valoración de dichos riesgos tiene una finalidad distinta a la planteada en los comentarios. La CRC los analizó como parte de la evaluación de las condiciones de competencia del mercado y de la justificación de su definición como mercado susceptible de regulación ex ante. Ello no implica, sin embargo, que la Comisión esté obligada a determinar la existencia de una posición dominante conjunta respecto de operadores específicos, pues dicha valoración, como se mencionó, excede el objeto y alcance de la presente actuación.

Por las razones expuestas, la CRC no acoge los comentarios orientados a modificar el objeto o alcance del proyecto regulatorio, por considerar que el análisis efectuado se ajusta plenamente al procedimiento y metodología previstos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, y que las conclusiones responden al propósito específico de la presente actuación: evaluar las condiciones actuales de competencia del mercado relevante «Servicios Móviles», determinar si dicho mercado debe ser considerado susceptible de regulación ex ante e identificar las medidas regulatorias que resultan procedentes a partir de dicha evaluación.

Finalmente, los hallazgos obtenidos durante la revisión justifican la necesidad de fortalecer las herramientas regulatorias de monitoreo y seguimiento del mercado. Por esta razón, la decisión incorpora una obligación de reporte de información que permitirá contar con insumos más precisos para observar la evolución de las condiciones competitivas y realizar un seguimiento oportuno de la dinámica del sector, como se expuso en detalle en la sección 5 del presente documento.

5. SOBRE EL REQUERIMIENTO PERIÓDICO DE INFORMACIÓN:

5.1. Respecto a la metodología de análisis multicriterio empleada para evaluar las alternativas de reporte

TIGO

Plantea que la aplicación de la metodología de análisis multicriterio empleada para evaluar las alternativas de reporte y que conllevaron a proponer la inclusión del Formato T.1.11 en el Título de Reportes de la Resolución CRC 5050 de 2016, adolece de inconsistencias que comprometen la validez del resultado.

Argumenta, en primer lugar, que la estructura de ponderaciones presenta un sesgo en favor de las alternativas que maximizan la desagregación de la información, pues más del 75 % del peso recae sobre criterios asociados a la granularidad de los datos, con una proporción de 76,3 % para los beneficios analíticos frente a 23,7 % para los costos de implementación y operación; sostiene que esa asignación predetermina ex ante la opción más intensiva en datos, descarta las alternativas basadas en información agregada y contraría los principios de proporcionalidad y eficiencia que deben orientar el diseño regulatorio.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 47 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

Señala, en segundo lugar, que la transparencia en la construcción de la matriz de ponderaciones es condición de validez y neutralidad del ejercicio, y manifiesta que el documento soporte no explica cómo se definieron dichos pesos, lo que a su juicio reduce la neutralidad de la evaluación. Indica, además, que el análisis multicriterio sirve para comparar alternativas, pero no sustituye la obligación de demostrar la necesidad de la medida, exigencia propia del principio de proporcionalidad. A su juicio, el documento soporte no acredita por qué el monitoreo requiere el dato a nivel de factura. Plantea que la efectividad del monitoreo no depende del volumen de datos sino de la pertinencia y la calidad de los indicadores, y menciona que la información agregada por plan o paquete bastaría para construir las métricas que la propia CRC utiliza, incluidos los índices de concentración, los criterios de dominancia y los escenarios de coordinación.

Argumenta, en tercer lugar, que la metodología puede conducir a la selección de alternativas económicamente ineficientes, en tanto maximiza una puntuación compuesta de construcción discrecional sin incorporar una estimación de los costos totales de implementación ni una cuantificación de los beneficios esperados, y sin anclaje en variables monetarias comparables. Señala que ello entraña el riesgo de sobrevalorar atributos cualitativos fácilmente observables, como el nivel de detalle de la información, frente a elementos más relevantes para juzgar la eficiencia de la intervención, tales como las cargas regulatorias, los costos de cumplimiento y el impacto sobre la competencia y el bienestar de los usuarios.

Respuesta CRC

En primer lugar, es necesario indicar que, como consecuencia de la evaluación integral de los comentarios recibidos frente al Formato T.1.11 «REPORTE INDIVIDUAL DE FACTURAS POSPAGO Y COMPRAS PREPAGO» y su incorporación en la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC decidió ajustar el diseño de la medida inicialmente propuesta. En efecto, la Comisión desistió de dicho formato en los términos planteados en la propuesta regulatoria y optó por establecer una obligación general de reporte de la información por línea o acceso móvil relativa a los planes tarifarios facturados, paquetes y bolsas de prepago, sus características, las líneas móviles asociadas a estos, los consumos efectivamente realizados, los valores facturados, el valor de los descuentos aplicados, entre otras variables. Las especificaciones técnicas, los mecanismos de captura y transmisión y las demás condiciones operativas serán definidos mediante circular administrativa, en los términos descritos en la subsección 5.8 del presente documento. Lo anterior, con el fin de dotar de flexibilidad el instrumento de reporte y definir, con base en mesas de trabajo previas con los operadores, dichas condiciones técnicas y operativas.

Aclarado lo anterior, y dado que la información detallada por línea o acceso móvil seguirá siendo parte de la obligación de reporte en los términos descritos en la sección 5.8, la CRC considera necesario pronunciarse sobre este grupo de comentarios que cuestionan la metodología de análisis multicriterio que fue empleada para seleccionar la alternativa referida al reporte de la información detallada con este nivel de desagregación.

En tal sentido, frente al comentario de **TIGO**, lo primero que debe refutarse es la afirmación de que la metodología empleada constituye un procedimiento opaco. Por el contrario, el documento soporte describe la técnica empleada, el Proceso Analítico Jerárquico (AHP), y desarrolla las fases de

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 48 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

estructuración de criterios, ponderación y validación de consistencia²⁰. Asimismo, publica la matriz de comparaciones pareadas entre criterios y los pesos resultantes de cada uno, de modo que el resultado es verificable y reproducible²¹. No se trata, por tanto, de ponderaciones definidas sin sustento visible, sino de un ejercicio cuya construcción consta íntegramente en el documento soporte.

TIGO acierta al señalar que los criterios asociados a la capacidad de monitoreo y a la consistencia de la información concentran el 76,3 % del peso de la decisión. No obstante, esa concentración no obedece a un sesgo encubierto, sino a una priorización institucional explícita y motivada. En un mercado reconfigurado tras la integración, con dos operadores líderes de capacidades similares, el hallazgo central del análisis es el riesgo de coordinación tácita o explícita entre ellos. De materializarse ese riesgo, las simulaciones prospectivas estiman una contracción del excedente de los usuarios de hasta el 41,5%²². Frente a una magnitud semejante, la capacidad de observar con precisión el comportamiento de las condiciones comerciales y de los precios del mercado es el criterio más directamente vinculado al objetivo de la medida, razón por la cual recibe el mayor peso dentro del ejercicio. El AHP traduce esa relación en ponderaciones mediante comparaciones pareadas y valida su coherencia a través de la prueba de consistencia ya referida, de modo que el resultado responde a una jerarquía de criterios técnicamente sustentada.

El planteamiento según el cual el análisis multicriterio sería un método inadecuado tampoco resulta acertado. La metodología de Análisis de Impacto Normativo contempla tres técnicas de evaluación de alternativas: el análisis costo-beneficio, el análisis costo-efectividad y el análisis multicriterio. La técnica que corresponde depende de la naturaleza de los impactos y de la información disponible. En el presente caso, el ejercicio debía sopesar criterios de naturaleza heterogénea: de una parte, la capacidad de la alternativa para monitorear con precisión las variables de competencia (criterio orientado a proteger el bienestar de los usuarios frente al riesgo de coordinación) y la consistencia o calidad técnica de la información reportada; de otra, los costos regulatorios, sustantivos y administrativos asociados a cada opción. Estos criterios no son plenamente reducibles a una métrica monetaria única, y no se dispone de información que permita cuantificar y monetizar de forma completa los costos y los beneficios de cada alternativa. En ese contexto, el análisis multicriterio es la técnica apropiada, pues permite ponderar de manera simultánea variables cualitativas y cuantitativas. Su empleo no constituye, por tanto, un defecto metodológico, sino la aplicación de la herramienta que la propia metodología del AIN prevé para esta clase de problemáticas²³.

El ejercicio, además, no ignoró los costos, sino que los incorporó como criterios explícitos, esto es, los costos regulatorios, los sustantivos y los administrativos, y los evaluó de manera cualitativa. El análisis multicriterio, por su naturaleza, pondera de manera simultánea los intereses de los distintos agentes y las externalidades de la medida. Entre esos intereses figura el bienestar de los usuarios, expuesto al

²⁰ Documento soporte de la propuesta regulatoria, sección 10.2 «Metodología de evaluación de alternativas - Análisis Multicriterio», pp. 106 a 110, que describe la técnica del Proceso Analítico Jerárquico (AHP) de Saaty, la Escala Fundamental de Saaty (Tabla 12) y la prueba de consistencia (Tabla 13).

²¹ Ibid., sección 10.6 «Evaluación de alternativas», p. 117 a 121, Tabla 15 «Importancia relativa de los criterios» y Gráfica 27 «Pesos relativos de los criterios». Los pesos asignados son: C1 (costos regulatorios) 3,4 %; C2 (costos sustantivos) 6,9 %; C3 (costos administrativos) 13,4 %; C4 (capacidad de monitoreo de las variables de competencia) 53,8 %; y C5 (consistencia interna) 22,5 %.

²² Ibid., sección 6.3.1.2 «Simulación de las situaciones de equilibrio», Tabla 9, p. 93.

²³ Ibid., sección 10.1 «Metodología de Análisis de Impacto Normativo», p. 106, y sección 10.2, pp. 106 a 107. Allí se enuncian las tres técnicas de evaluación de alternativas y se explica que el análisis multicriterio permite ponderar de manera simultánea variables cualitativas y cuantitativas en problemáticas que involucran variables heterogéneas, como el bienestar social, la competencia dinámica y la calidad.

riesgo de coordinación ya señalado, junto con los costos que asumen los operadores, de modo que el ejercicio sopesa unos y otros.

En cuanto al esfuerzo que demanda la generación del reporte, varios operadores advirtieron que la medida exige adecuaciones en sus sistemas de información, así como actividades de validación, transmisión y estabilización operativa. Conviene, no obstante, precisar el alcance de esa carga. La preparación del reporte se nutre principalmente de la información que el operador ya administra en sus sistemas comerciales y de facturación. Algunas variables requeridas pueden no constar en la factura, por lo que su obtención puede exigir integrar información proveniente de distintas fuentes del propio operador. Tales cruces de información, sin embargo, son comunes a cualquier alternativa que capture el dato al nivel requerido y no constituyen, por sí mismos, un rasgo distintivo de la carga de la alternativa seleccionada. Lo que distingue a esta última es que no añade procesos de agregación ni de consolidación. A diferencia del reporte agregado por plan o paquete, no exige consolidar los datos; y a diferencia del reporte con catálogo de planes, no exige mantener la trazabilidad entre tablas vinculadas. Por ello, entre las alternativas evaluadas que permiten capturar la información requerida, la seleccionada es la que menor carga de procesamiento demanda. El esfuerzo se ubica, así, en la estandarización y validación de los datos y en el manejo del volumen, actividades que el propio documento soporte identificó y ponderó como desventajas de esta alternativa²⁴. Lo relativo a la magnitud de esa carga, al plazo para asumirla y a la forma de acotarla se atiende en las subsecciones 5.4, 5.7 y 5.8 del presente documento, a la luz del nuevo diseño de la obligación de información (ver sección 5.8).

Por otro lado, es preciso afirmar que, como señala **TIGO**, el análisis multicriterio no sustituye la obligación de demostrar la necesidad de la medida. Sin embargo, también es mandatorio indicar que esa necesidad no depende de dicho ejercicio, sino que se demuestra de forma autónoma en la sección 10.3 del documento soporte. Allí se establece que la información agregada disponible en el Formato T.1.4 no permite identificar la formación de los precios efectivos, la diferencia entre valores de lista y valores efectivamente cobrados, la incidencia de descuentos y promociones, ni la composición de los planes y paquetes activos²⁵. La propia descripción de la alternativa de reporte agregado reconoce que, al consolidar la información, se pierde la capacidad de observar el comportamiento individual y las variaciones reales en la facturación, que es lo que permite detectar señales sutiles de alineación de condiciones comerciales. De dicha conclusión, entonces, surge la constatación de la necesidad de la medida en cuestión.

En consecuencia, el ejercicio de análisis multicriterio es transparente en su construcción, idóneo desde el punto de vista metodológico y respetuoso de la consideración de los costos, y la necesidad de la medida se encuentra demostrada con independencia de aquel.

²⁴ Ibid. sección 10.5 «Alternativas regulatorias» (pp. 112 a 116), que expone las ventajas y desventajas de cada alternativa. La descripción de la Alternativa 2 (p. 115) indica que su preparación se concentra en la extracción de información de los sistemas de facturación y no exige procesos complejos de agregación, y dimensiona su carga principalmente en términos de volumen de registros. La Alternativa 3 implica mayores exigencias de estandarización y validación frente a la Alternativa 2, y la Alternativa 4 consolida la información por plan o paquete. Los formatos detallados de las alternativas 2, 3 y 4 constan en los Anexos 15.2 (p. 142), 15.3 (p. 148) y 15.4 (p. 154), respectivamente.

²⁵ Ibid., sección 10.3 «Problema a resolver», pp. 110 a 111.

5.2. Respeto a la redundancia, eficiencia y finalidad de medidas previas

ANDESCO

Considera que la propuesta debe revisarse a la luz de los principios de necesidad regulatoria, proporcionalidad, eficiencia administrativa, protección de información sensible y seguridad jurídica. En particular, señala la necesidad de evaluar previamente la efectividad de las medidas regulatorias recientemente adoptadas²⁶, en tanto la CRC no presenta evidencia que demuestre la insuficiencia de las herramientas regulatorias recientemente implementadas. Señala que, antes de imponer nuevas obligaciones regulatorias resulta indispensable que la Comisión evalúe de manera empírica los resultados obtenidos por dichas medidas y determine si efectivamente persisten vacíos de información que no puedan ser atendidos mediante los mecanismos actualmente disponibles. Indica que, de acuerdo con los análisis realizados por la industria, la propuesta genera niveles importantes de redundancia respecto de información que ya es reportada periódicamente, alcanzando porcentajes cercanos al 45,3% de duplicidad frente a obligaciones regulatorias existentes.

Afirma que existen mecanismos alternativos menos gravosos con los que la CRC dispone de instrumentos regulatorios que permiten realizar monitoreo efectivo del mercado, sin necesidad de acceder a información individualizada de millones de usuarios, que obliga a aplicar el principio de mínima intervención regulatoria y seleccionar la alternativa menos gravosa para los agentes regulados.

Adicionalmente, plantea que la CRC ya cuenta con fuentes e instrumentos que permitirían realizar un monitoreo efectivo del mercado sin necesidad de acceder a información individualizada de millones de usuarios. Entre estos mecanismos menciona los formatos regulatorios actualmente vigentes, la información pública reportada a través de Postdata, el Comparador de Tarifas administrado por la CRC, la información derivada de los procesos de portabilidad numérica y los reportes periódicos de ingresos, tráfico y accesos. A juicio del gremio, la existencia de estas fuentes obliga a aplicar el principio de mínima intervención regulatoria y a seleccionar la alternativa menos gravosa para los agentes regulados.

Finalmente, concluye que la denominada «Alternativa 4», consistente en reportes agregados por plan o paquete comercial, constituye una solución adecuada, suficiente y proporcional para los fines regulatorios perseguidos. Según el gremio, esta alternativa permitiría monitorear la evolución de precios y condiciones comerciales, analizar tendencias competitivas, reducir significativamente riesgos de ciberseguridad, proteger información sensible de los usuarios, disminuir cargas operativas para los operadores y garantizar el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y minimización de datos.

COMCEL

Expone que el formato propuesto no ha sido desarrollado por el operador, lo que implicaría un trabajo significativo en construcción de los archivos, que a su vez conllevaría nuevos desarrollos por parte de proveedores externos y podría generar mayores costos de cumplimiento, lo cual, según el operador, reduce el dinero disponible de los PRST para invertir en despliegue de redes, ya que es la única manera de mejorar el bienestar de los consumidores y cerrar la brecha digital.

²⁶ Entre ellas se destacan las Resoluciones CRC 7285 de 2024, 7684 de 2025, 8171 de 2026 y 8183 de 2026, mediante las cuales se adoptaron medidas asociadas a transparencia de ofertas, topes tarifarios mayoristas, condiciones de acceso para OMV, portabilidad numérica y fortalecimiento de mecanismos de información al usuario.

A su vez, considera que el formato propuesto no es útil para las funciones de monitoreo de la CRC ni para el funcionamiento del mercado. Plantea que la excesiva cantidad de información que la CRC recibiría de todos los operadores cada mes generaría unas enormes exigencias de procesamiento que van a dificultar en gran medida el seguimiento de la CRC, por lo que estima que se corre el riesgo de que la información se quede en un repositorio sin una utilidad en la práctica.

Concluyen que carece de todo sentido que la CRC pretenda introducir en la regulación un formato que quiere replicar información con la que, según **COMCEL**, ya cuenta. En su sentir, solo estaría justificado plantear el formato T.1.11. si de la información del Comparador de tarifas se evidenciara indicios de prácticas restrictivas de la competencia, lo cual no ocurre. Además, dice, el regulador también puede analizar indicadores ya existentes como el IPROM y el ARPU, para poder evidenciar que hay una fuerte competencia en el mercado.

Manifiesta que el regulador debe tener presente que la información solicitada tanto en requerimientos particulares como en formatos de reporte periódico debe ser estrictamente necesaria y que se asegure que vaya a ser utilizada, por lo que afirma que en este caso no se cumplen esas premisas. Finalmente, señala que el formato propuesto va en contravía la política de la CRC de simplificación normativa.

PTC

Considera que la resolución debería definir de manera expresa y restrictiva la finalidad del tratamiento de la información de los usuarios ya que exponen que la información reportada debería utilizarse exclusivamente para el monitoreo regulatorio de las condiciones de competencia del mercado relevante de servicios móviles, sin habilitar usos secundarios, análisis no relacionados, traslados generales a otras autoridades o publicaciones que permitan identificar directa o indirectamente a usuarios, líneas, cuentas, perfiles de consumo o patrones individuales.

Con respecto a la estructura presentada del formato, **PTC** precisa que no resulta evidente que la CRC requiera conocer el número real de la línea móvil para cumplir la finalidad de monitoreo competitivo, ya que, en su concepto, dicha finalidad podría cumplirse mediante un identificador seudonimizado o irreversible, que permita trazabilidad estadística y control de duplicidades sin exponer innecesariamente un dato que puede identificar al usuario. Añade que la recolección mensual y masiva puede generar riesgos de seguimiento o perfilamiento innecesario.

TIGO

Con respecto al Artículo 2, este operador considera que antes de imponer una nueva obligación de reporte con alta carga operativa y elevado nivel de detalle, resulta necesario valorar la suficiencia y efectividad de las medidas recientemente expedidas. Adicionalmente, considera que el reporte previsto en la Alternativa 4 también puede brindar a la CRC insumos suficientes para adelantar una vigilancia preventiva del mercado, por lo que resultaría más coherente con los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad e intervención mínima. En este sentido, solicita a la Comisión ajustar la propuesta regulatoria y adoptar la Alternativa 4, a la vez que eliminar la obligación de envío de información mediante Formato T.1.4 LÍNEAS Y VALORES FACTURADOS O COBRADOS DE SERVICIOS MÓVILES INDIVIDUALES Y EMPAQUETADOS, considerando que el nuevo reporte propuesto contiene la información que se envía actualmente mediante este formato.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 52 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

Solicita a la CRC que, antes de imponer nuevas obligaciones de reporte o aumentar la granularidad de información, desarrolle una evaluación técnica de la efectividad y suficiencia de las medidas recientemente adoptadas mediante las Resoluciones CRC 7285 de 2024, 7684 de 2025, y 8171 y 8183 de 2026, ya que según ello se podría determinar con evidencia empírica y analítica si dichas medidas son suficientes para mitigar los riesgos de coordinación tácita o explícita, así como garantizar la competencia efectiva en el mercado minorista, evitando la imposición de cargas regulatorias adicionales. Plantea que cualquier nueva obligación de información se dé a partir de una evaluación previa sobre la efectividad del paquete regulatorio actualmente vigente, evitando duplicidades, cargas desproporcionadas o requerimientos que excedan lo estrictamente necesario para monitorear el mercado.

Sostiene que la información solicitada por medio del nuevo "Formato T.1.11. reporte individual de facturas pospago y compras prepago" presenta redundancia y duplicidad frente a los instrumentos y fuentes de información ya disponibles, y que la propuesta debería sustentarse en un diagnóstico de las brechas de información. En adición, considera que en el documento soporte no se explica de manera suficiente por qué dicho nivel de detalle resulta necesario para el análisis regulatorio planteado.

Respuesta CRC

En este apartado se da respuesta a los comentarios relacionados con la redundancia de la información y la necesidad regulatoria de la medida, sin embargo, conviene recordar que la Comisión ajustó el diseño de la medida: en lugar de incorporar el Formato T.1.11, la resolución establece una obligación general de reporte cuyo contenido quedó definido dentro del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, y cuyas especificaciones técnicas y condiciones operativas se definirán mediante circular administrativa, en los términos descritos en la subsección 5.8 del presente documento.

En relación con la redundancia, **TIGO** y **ANDESCO** sostienen que el nuevo reporte duplicaría información ya disponible, duplicidad que **ANDESCO** cuantifica en cerca del 45,3% frente a las obligaciones vigentes, e invocan, entre otras fuentes, el reporte de tarifas, el Comparador de Tarifas, los formatos regulatorios vigentes y la información de portabilidad. En el mismo sentido, **COMCEL** afirma que la medida replicaría información con la que la Comisión ya cuenta y que solo se justificaría si el Comparador de Tarifas evidenciara indicios de prácticas restrictivas de la competencia. Agrega que indicadores como el IPROM y el ARPU bastarían para constatar la competencia del mercado, y **TIGO** añade que no se explica suficientemente por qué el nivel de detalle requerido resulta necesario.

Sobre estos planteamientos, la Comisión precisa que las fuentes invocadas son de naturaleza agregada o recogen valores de lista, por lo que no capturan la información que el reporte busca observar. El Comparador de Tarifas y el reporte de tarifas registran los precios de lista de los planes, pero no los precios efectivamente cobrados, los descuentos aplicados ni la composición real de los planes y paquetes contratados. De igual forma, indicadores como el IPROM y el ARPU reflejan promedios sectoriales y no permiten observar la dispersión de las condiciones comerciales entre operadores y usuarios. En consecuencia, no se configura la duplicación sustancial que plantean los interesados, pues el reporte captura, por línea o acceso móvil, variables que las fuentes vigentes no proveen.

Ese nivel de detalle es, precisamente, el que se requiere para el monitoreo del mercado y la prevención del riesgo de coordinación. La información desagregada permite identificar la dispersión de las tarifas efectivamente cobradas, los descuentos asociados a portabilidad, recuperación y fidelización, el precio

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 53 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



por el tráfico efectivamente cursado y la variación de los precios según los planes ofertados. Es esta desagregación la que permite atribuir causas a movimientos de precios como el observado en marzo de 2026, que los índices agregados registran pero no explican²⁷. A ello se suma que la coordinación entre firmas no se materializa únicamente de forma explícita, pues puede consolidarse mediante descuentos, configuración de planes, aplicaciones incluidas en las ofertas o creación de paquetes, dimensiones que solo son observables con información desagregada.

Frente a la afirmación de **COMCEL** según la cual la medida solo se justificaría ante indicios de prácticas restrictivas ya evidentes, la Comisión precisa que el análisis no se refiere a prácticas restrictivas configuradas, sino a un riesgo de coordinación derivado de las condiciones estructurales del mercado tras la integración entre TIGO y MOVISTAR. Condicionar la medida a la existencia de indicios ya evidentes contradiría la función preventiva del monitoreo regulatorio. Así, en caso de identificarse indicios de prácticas restrictivas de la competencia lo que procedería no sería un monitoreo por parte del regulador, sino la activación de las funciones de vigilancia y control de la SIC como Autoridad Nacional de Protección de la Competencia.

ANDESCO invoca, además, el principio de mínima intervención regulatoria para solicitar la alternativa menos gravosa, y tanto **ANDESCO** como **TIGO** proponen adoptar la denominada Alternativa 4, consistente en reportes agregados por plan o paquete. Sobre lo primero, la Comisión precisa que ese principio opera para darle forma al criterio de proporcionalidad y no como un mandato de adoptar siempre la medida de menor carga administrativa; el análisis de proporcionalidad de la medida frente a las alternativas menos detalladas se desarrolla en la subsección 5.4 del presente documento. Sobre lo segundo, y por las razones ya expuestas, el nivel de agregación de la Alternativa 4 no permite observar el comportamiento individual ni las variaciones reales en la facturación, por lo que no habilita la detección oportuna de comportamientos de coordinación. La evaluación que condujo a descartar esa alternativa se desarrolla en la subsección 5.1 del presente documento.

En cuanto a la solicitud de **TIGO** y **ANDESCO** de evaluar primero la suficiencia y efectividad de las medidas recientemente expedidas, la Comisión precisa que el requerimiento periódico de información no es una medida correctiva que se superponga a las Resoluciones CRC 8171 y 8183 de 2026, sino un instrumento de monitoreo de naturaleza distinta, cuya finalidad es observar la evolución del mercado y prevenir la materialización del riesgo de coordinación o detectarla de manera oportuna. Por ello, su adopción no está condicionada a la evaluación previa de los efectos de aquellas medidas.

Por su parte, **TIGO** solicita eliminar la obligación de reporte del Formato T.1.4 «Líneas y valores facturados o cobrados de servicios móviles individuales y empaquetados», al considerar que el nuevo reporte contendría esa misma información. La Comisión precisa que el nuevo requerimiento se define a partir de la información necesaria para el monitoreo del mercado, y no con el propósito de sustituir los formatos vigentes. Una vez establecido el reporte periódico y verificada su estabilidad para generar de manera fiable los datos correspondientes, la Comisión podrá evaluar cuáles de los formatos que actualmente recogen información agregada son susceptibles de excluirse de la obligación de reporte a cargo de los operadores móviles de red, entre ellos el Formato T.1.4. Esa evaluación se adelantará en el marco de la segunda fase del proyecto «Revisión integral y simplificación del régimen de reportes de

²⁷ La variación de precios de marzo de 2026 fue registrada por el DANE en la publicación del Índice de Precios al Consumidor de ese mes. Dicho indicador da cuenta del movimiento agregado de precios, pero no permite establecer su causa, atribución que sí habilita la información desagregada objeto del reporte.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 54 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



información» previsto en la actual Agenda Regulatoria, por lo que no se incorpora en la presente actuación.

Otra dimensión comentada fue la relación entre la medida regulatoria propuesta y los costos y capacidad de inversión. **COMCEL** afirma que el diligenciamiento del reporte conllevaría mayores costos de cumplimiento, lo cual reduciría su capacidad económica disponible para invertir en despliegue de redes que, según el operador, es la única manera de mejorar el bienestar de los consumidores y cerrar la brecha digital. Al respecto, la CRC considera que esta idea contradice la premisa central que el propio operador defiende en otros apartes de sus comentarios, esto es, que la inversión en despliegue de redes y las eficiencias derivadas de la integración son la vía idónea para mejorar el bienestar del consumidor y cerrar brechas. Ciertamente, el mecanismo de monitoreo no compite por los mismos recursos destinados al despliegue de redes y, por el contrario, busca salvaguardar las condiciones de mercado que hacen que dicha inversión se traduzca en beneficios efectivos para los usuarios, en lugar de ser absorbida como margen adicional por los operadores incumbentes.

Por otro lado, **COMCEL** afirma que el reporte propuesto no es útil para las funciones de seguimiento de la CRC ni para el funcionamiento del mercado. Frente a ello, la CRC concluye que esta afirmación carece de sustento técnico. Las variables solicitadas son precisamente las que permiten estimar de manera periódica los parámetros de demanda y actualizar los factores de descuento críticos que constituyen el núcleo del análisis frente al riesgo de coordinación identificado. Lejos de ser un reporte sin propósito, su utilidad está directamente vinculada a la capacidad de la CRC de ejercer sus funciones de monitoreo sobre la evolución efectiva del mercado. Se recuerda que el monitoreo regulatorio efectivo opera puede tener efectos disciplinadores, al reducir los incentivos de las firmas a sostener comportamientos coordinados ante la detección, lo cual beneficia tanto a los consumidores como a la competencia efectiva en el mercado.

COMCEL también considera que el volumen de información mensual reportada por todos los operadores generaría exigencias de procesamiento excesivas que dificultarían en la práctica el seguimiento de la CRC, convirtiendo el reporte en un repositorio sin utilidad real. Ante esto, la CRC recuerda que la valoración de su propia capacidad técnica y operativa de procesamiento es una responsabilidad exclusiva de la Comisión, y no una determinación que corresponda a dicho agente regulado. La definición de la obligación de reporte, su periodicidad y su nivel de desagregación responden a un ejercicio interno de planeación en el que la CRC ya ha valorado su capacidad de absorción y procesamiento de la información.

En cuanto a la solicitud de **PTC** de delimitar de manera expresa y restrictiva la finalidad del tratamiento, la Comisión precisa que los datos se emplearán exclusivamente para los cálculos y análisis de competencia del mercado, bajo estrictos estándares de reserva y seguridad. Lo relativo a la finalidad del tratamiento, la prohibición de usos secundarios y la protección de los datos personales se desarrolla en la subsección 5.5 del presente documento.

Respecto a la objeción de **PTC** sobre el reporte del número de la línea móvil, la Comisión precisa que este dato constituye una variable analítica indispensable para los fines regulatorios perseguidos. El número de la línea es el vínculo técnico que permite trazar el flujo de usuarios entre redes en los ejercicios de portabilidad numérica. Contar con ese identificador habilita el estudio preciso de los descuentos de fidelización y de las estrategias de retención y recuperación que no se aplican de forma genérica sino dirigida a usuarios en proceso de migración. Por ello, la seudonimización irreversible

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 55 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

impediría el cruce exacto de las bases de portabilidad con las de planes comerciales y anularía la capacidad de la Comisión de monitorear posibles indicios de prácticas de bloqueo de mercado.

Lo anterior no desconoce el carácter sensible de la información asociada a líneas, facturación, consumos, planes y descuentos. Por el contrario, esa sensibilidad exige que la trazabilidad requerida se acompañe de reglas estrictas de finalidad, reserva, seguridad, acceso restringido y publicación agregada de resultados, aspectos que se desarrollan en la subsección 5.5 del presente documento.

5.3. Respecto a la incorporación de datos sobre servicios fijos

TIGO

Considera que, respecto al alcance del mercado relevante, resulta objetable que la propuesta de reporte incorpore campos asociados a servicios fijos, tales como velocidad de internet fijo, telefonía fija, televisión por suscripción, accesos fijos facturados y valores asociados a servicios fijos. A su juicio, esto genera una inconsistencia metodológica relevante donde se pretende justificar una obligación de reporte con base en los riesgos competitivos de un mercado móvil nacional, pero se incorporan variables pertenecientes a mercados fijos que tienen una lógica competitiva distinta, una delimitación geográfica diferente y dinámicas locales o municipales.

Por lo anterior, solicita a la Comisión ajustar el alcance de la obligación de información para que el reporte se limite exclusivamente a los componentes del mercado relevante Servicios Móviles. En caso de que la CRC considere necesario identificar si un plan móvil se comercializa en contexto convergente, sugiere que el reporte de la información se limite a variables indicativas de clasificación comercial.

Respuesta CRC

Frente al planteamiento de **TIGO** respecto al alcance de la información solicitada, la CRC aclara que los campos asociados a servicios fijos, incluidos en el formato propuesto inicialmente, harán parte de la información que se requerirá, cuyos parámetros se definirán mediante circular. Dichos campos hacen referencia exclusiva a los servicios fijos que se contratan en el marco de una oferta conjunta de servicios móviles y fijos, y no se extienden a la totalidad de la oferta fija independiente de los operadores.

Esta inclusión no obedece a una decisión caprichosa de la CRC, sino que responde a una necesidad metodológica pues esta información permite entender las características esenciales (adicionales al precio) que forman parte de la decisión de consumo de los usuarios en el mercado móvil y, por lo tanto, son variables de competencia entre los operadores. Como es sabido, en el entorno competitivo actual, el empaquetamiento convergente (ofertas que ligan componentes fijos y móviles) es una de las principales estrategias de diferenciación comercial.

Por lo tanto, limitar la recolección de datos únicamente a variables móviles puras significaría desconocer la realidad del mercado y el marco regulatorio vigente, el cual ya reconoce e integra la posibilidad del empaquetamiento convergente. Aislar estas variables de la analítica sectorial impediría que la Comisión evalúe correctamente las dinámicas de sustitución, las potenciales barreras a la portabilidad y los incentivos de fijación de precios cruzados entre servicios.



Por la misma razón, no resulta suficiente la alternativa subsidiaria propuesta por **TIGO**, consistente en reportar únicamente una variable indicativa de clasificación comercial. Una marca que se limite a señalar si el plan se comercializa en oferta conjunta no permitiría observar las características ni los valores del componente fijo empaquetado, que son los datos necesarios para analizar la sustitución y la fijación de precios cruzados.

En consecuencia, no se acoge el comentario de excluir esta información del reporte.

5.4. Respecto a la proporcionalidad

ANDESCO

Considera que la solicitud de información individualizada sobre la totalidad de líneas, usuarios o facturas resulta desproporcionada frente a los objetivos perseguidos por la CRC.

Señala que la Comisión no justifica la necesidad de acceder al detalle de cada transacción comercial para analizar las condiciones de competencia del mercado, especialmente cuando ya dispone de diversas fuentes de información agregada sobre precios, ingresos, tráfico, participaciones de mercado, portabilidad y otras variables competitivas que, a su juicio, permiten realizar dicho seguimiento sin imponer una carga tan amplia a los operadores.

COMCEL

Considera que la información solicitada mediante el Formato T.1.11 propuesto excede los principios de necesidad, proporcionalidad y eficiencia administrativa, al requerir un volumen masivo de información individualizada cuya utilidad para los fines regulatorios no estaría suficientemente justificada.

Señala que el reporte implicaría una carga operativa significativa para los proveedores, debido al elevado número de variables y registros que deberían procesarse y reportarse mensualmente, con impactos en costos, almacenamiento, procesamiento y gestión de la información. Asimismo, advierte que el formato propuesto sería incluso más complejo que el antiguo Formato 1.2., el cual ya generaba dificultades operativas y técnicas para el cargue y manejo de la información, situación que se vería agravada por la dimensión y granularidad del nuevo reporte.

PTC

El operador considera que la obligación de reporte propuesta desconoce los principios de proporcionalidad y razonabilidad al imponerse de manera uniforme a todos los Operadores Móviles de Red, pese a que el riesgo competitivo identificado por la CRC se concentra en COMCEL y el operador resultante de la integración TIGO-MOVISTAR.

Señala que, dada su menor escala, capacidad financiera, despliegue tecnológico e incidencia en la formación de precios del mercado, carece de incentivos y capacidad para participar en eventuales conductas de coordinación. Por ello, sostiene que la medida debería diseñarse bajo un esquema diferencial, en el que las obligaciones más granulares recaigan sobre los operadores con mayor poder

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 57 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

de mercado, mientras que para operadores de menor escala como PTC se contemplen reportes agregados, menos frecuentes o incluso que no se le imponga la obligación de reporte.

SUMA

Considera que la obligación de reportar mensualmente información individualizada sobre la totalidad de las facturas pospago y compras prepago resulta desproporcionada e inviable desde el punto de vista operativo, técnico y regulatorio, debido al elevado volumen de información, la complejidad de procesamiento y los costos de implementación asociados.

Adicionalmente, señala que la medida no guarda una relación suficiente con las fallas de competencia identificadas por la CRC, pues estas corresponden a problemas estructurales de concentración, barreras de entrada y riesgos de coordinación, sin que se haya demostrado la necesidad de contar con un nivel tan alto de granularidad para su monitoreo. Asimismo, advierte que la obligación podría incrementar los costos de cumplimiento, afectar la eficiencia operativa de los operadores y generar cargas desproporcionadas para agentes de menor tamaño. Por ello, solicita revisar la proporcionalidad de la medida y evaluar esquemas de reporte que permitan equilibrar las necesidades de monitoreo regulatorio con la eficiencia regulatoria y la viabilidad operativa del sector.

TIGO

Considera que cualquier obligación de reporte que implique el suministro de información granular a nivel de usuario, línea, factura, compra o plan debe justificarse bajo criterios estrictos de necesidad, proporcionalidad y gradualidad. En ese sentido, señala que la CRC debería privilegiar mecanismos menos gravosos para los operadores, tales como reportes agregados por plan, paquete, modalidad o segmento comercial, en consonancia con los principios de intervención mínima, eficiencia regulatoria y simplificación de cargas administrativas.

Respuesta CRC

Respecto a los comentarios presentados por **ANDESCO, COMCEL, SUMA, PTC y TIGO** en relación con la falta de proporcionalidad de la obligación de reporte y el nivel de detalle de la información requerida, esta Comisión se permite precisar lo siguiente:

En primer lugar, como se indicó en la sección 5.1 del presente documento, como consecuencia de los comentarios recibidos, la CRC decidió ajustar el diseño de la medida inicialmente propuesta. En efecto, la Comisión desistió de incorporar directamente en la Resolución CRC 5050 de 2016 el Formato T.1.11 «REPORTE INDIVIDUAL DE FACTURAS POSPAGO Y COMPRAS PREPAGO» en los términos planteados en la propuesta regulatoria y optó por establecer la obligación general de reporte. Esta obligación quedó definida dentro del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, mientras que las especificaciones técnicas, los mecanismos de captura y transmisión y demás condiciones operativas serán definidas mediante circular administrativa posterior.

No obstante, la Comisión considera que la información objeto de la obligación de reporte continúa siendo necesaria para el ejercicio de sus funciones regulatorias y para el monitoreo de las condiciones de competencia del mercado «Servicios Móviles». Como se explicó en la sección 5.2 del presente documento, la información agregada actualmente disponible no permite identificar adecuadamente las

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 58 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



dinámicas de formación de precios, descuentos, empaquetamientos y demás variables comerciales relevantes para el seguimiento de los riesgos de coordinación identificados en la sección 6.3 del documento soporte.

La necesidad y proporcionalidad de la medida encuentran fundamento en los resultados del análisis prospectivo desarrollado por la Comisión. En particular, se identificó que las condiciones estructurales del mercado incrementan los riesgos de coordinación entre los principales operadores, cuya materialización podría generar una reducción del excedente de los usuarios cercana al 41,5%²⁸. Frente a un riesgo de esa magnitud, la información requerida y el nivel de desagregación exigido resultan razonables y proporcionales para permitir un monitoreo oportuno y efectivo de las condiciones de competencia.

Ahora bien, contrario a lo expresado por **PTC**, el monitoreo de dichos riesgos no puede limitarse exclusivamente al comportamiento de los dos principales operadores. La Comisión requiere comprender de manera integral la dinámica competitiva del mercado y, particularmente, la capacidad de los operadores de menor escala para ejercer presión competitiva sobre los agentes principales. Asimismo, la información reportada por estos operadores permitirá evaluar si las medidas regulatorias asimétricas y diferenciales adoptadas por la CRC están siendo efectivamente aprovechadas y si están contribuyendo a fortalecer su capacidad competitiva. Por esta razón, la obligación de reporte resulta exigible a todos los Operadores Móviles de Red.

Por otra parte, es pertinente resaltar que tal como se expuso en la sección 5.2 del presente documento, la información asociada al número de la línea móvil constituye una variable analítica indispensable para los fines regulatorios perseguidos. Particularmente para los ejercicios de análisis de portabilidad numérica y para la identificación de estrategias de captación, fidelización, recuperación y retención de usuarios.

Finalmente, frente a las observaciones formuladas por **SUMA** respecto de la magnitud de la información a reportar, la Comisión considera pertinente aclarar que la obligación incorporada mediante la decisión regulatoria se encuentra dirigida exclusivamente a los OMR, por lo que no resulta exigible a los OMV. Esta circunstancia constituye, precisamente, una manifestación del principio de proporcionalidad aplicado en el diseño de la medida, al concentrar la obligación en aquellos agentes respecto de los cuales la información resulta necesaria para el cumplimiento de los fines regulatorios perseguidos.

Por las razones expuestas, la Comisión considera que la información requerida resulta necesaria, idónea y proporcional para el cumplimiento de los fines regulatorios perseguidos, razón por la cual mantiene la obligación de reporte incorporada en la presente resolución bajo el esquema de implementación definido mediante circular administrativa (ver subsección 5.8 del presente documento).

²⁸ Documento soporte de la propuesta regulatoria. Sección 6.3.1.2 «Simulación de las situaciones de equilibrio», Tabla 9, p. 93.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 59 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

5.5. Respeto a la ciberseguridad, la protección de información sensible y los datos personales

ANDESCO

Advierte que la propuesta genera preocupaciones de ciberseguridad, porque consolidar en un único repositorio institucional la información individualizada de la totalidad de los usuarios móviles incrementa de manera sustancial el riesgo frente a incidentes de seguridad informática.

Sostiene que, aun anonimizada o seudonimizada, la agregación masiva de datos comerciales y de consumo puede convertir esa base en un objetivo de alto valor para actores maliciosos, con riesgos de accesos no autorizados, filtraciones, ataques, fraudes, smishing, vishing e ingeniería social.

Considera, además, que la información individualizada de planes, consumos, facturación y comportamiento comercial es un activo estratégico y forma parte de los secretos empresariales de los operadores, por lo que exige estándares rigurosos de necesidad, proporcionalidad y finalidad, así como mecanismos efectivos de protección. A su juicio, la propuesta no desarrolla suficientemente esos mecanismos ni demuestra por qué un nivel de detalle semejante resulta indispensable. Asimismo, señala que la medida debe analizarse a la luz de los principios de necesidad, finalidad y minimización de la Ley 1581 de 2012.

PTC

Solicita que, dado el volumen y el detalle de la información, el proyecto incorpore obligaciones específicas de seguridad a cargo de la CRC como autoridad receptora, tales como cifrado en tránsito y en reposo, control de accesos, perfiles autorizados, trazabilidad de consultas, registros de auditoría, conservación limitada, eliminación o anonimización posterior, gestión de incidentes y restricciones de descarga.

Plantea que, antes de adoptar la obligación, la Comisión debería realizar y publicar una evaluación de impacto en privacidad y protección de datos personales que valore la necesidad de cada campo, los riesgos de reidentificación, los mecanismos de minimización y las alternativas menos intrusivas. Con ese fundamento, pide reemplazar el número real de la línea por un identificador seudonimizado o irreversible, definir de manera expresa y restrictiva la finalidad del tratamiento, prohibir usos secundarios y traslados generales, e incorporar obligaciones de seguridad y de conservación limitada.

Solicita, asimismo, que la información reportada se declare reservada y confidencial, con medidas que impidan su divulgación cuando permita identificar, directa o indirectamente, estrategias comerciales, estructuras de precios o políticas de descuentos de los operadores.

SUMA

Señala que el nivel de detalle requerido supone recopilar información altamente sensible desde el punto de vista comercial, como los precios efectivos, los descuentos, las configuraciones de planes y los patrones de consumo individuales. Indica que esa información está estrechamente ligada a las estrategias competitivas de los operadores, lo que genera riesgos de confidencialidad y podría incluso

facilitar, de manera indirecta, escenarios de alineación de comportamiento entre los agentes del mercado.

TIGO

Afirma que la consolidación masiva de datos individualizados constituye un activo de alto valor estratégico y competitivo, y que la información que vincula líneas móviles con facturación, consumos, planes y descuentos puede ser considerada secreto industrial en los términos de la Ley 256 de 1996. Sostiene que su filtración podría otorgar ventajas indebidas a competidores o actores maliciosos, y ser explotada en campañas de ingeniería social, smishing, vishing o suplantación de identidad.

Hace referencia, además, al Decreto 1074 de 2015, que establece obligaciones de confidencialidad para los operadores, y a la Ley 1581 de 2012 junto con el artículo 58 de la Constitución, para sostener que la recopilación masiva debe observar los principios de proporcionalidad, necesidad y minimización.

Advierte que el riesgo se magnifica al concentrar en un único repositorio la información de todos los operadores de red, con más de 46 millones de registros mensuales según lo indicado en el documento soporte. Para sustentar que ese riesgo es real y no hipotético, refiere incidentes de ciberseguridad ocurridos en Colombia, como el ataque de tipo ransomware a IFX Networks en 2023 y las alertas de la SIC y ColCERT. Añade que la medida resultaría contradictoria con un proyecto que la propia CRC adelanta para mitigar el fraude cibernético en servicios móviles, en la medida en que un reporte masivo de datos individuales podría incrementar el riesgo que ese proyecto busca reducir.

Recomienda adoptar inicialmente la alternativa de reporte agregado por plan o paquete, y solo ante señales objetivas, verificables y persistentes de riesgo competitivo, requerir información más detallada de manera acotada, proporcional, temporalmente delimitada y con medidas reforzadas de seguridad, anonimización o seudonimización.

Respuesta CRC

Frente a los comentarios de **ANDESCO, PTC, SUMA y TIGO** relacionados con la ciberseguridad, la protección de la información sensible y el tratamiento de datos personales asociados al reporte de información por línea o acceso móvil, esta Comisión precisa lo siguiente:

Inicialmente, es necesario recordar que la CRC se encuentra expresamente facultada por el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 para requerir a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones la información necesaria para el ejercicio de sus funciones. Dentro de dichas funciones se encuentran el análisis y monitoreo de las condiciones de competencia de los mercados sujetos a su regulación, así como la evaluación de la efectividad de las medidas regulatorias adoptadas por la Comisión. En consecuencia, el requerimiento de información previsto en la presente actuación constituye una manifestación legítima de una competencia legal expresamente atribuida al regulador y responde a finalidades regulatorias concretas, determinadas y directamente relacionadas con el ejercicio de sus funciones legales.

Ahora bien, el ejercicio de dicha facultad no es ajeno a las obligaciones que recaen sobre la Comisión en materia de protección de datos personales, reserva de la información, seguridad digital y tratamiento de información sensible. Por el contrario, la CRC debe sujetar la recolección, almacenamiento, uso,

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 61 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



circulación, acceso, conservación y eventual publicación de la información que recibe al marco jurídico aplicable, particularmente a lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012, la Ley 1712 de 2014, las demás normas que regulan la información clasificada o reservada y los principios de seguridad, confidencialidad, finalidad, necesidad y circulación restringida que gobiernan el tratamiento de los datos personales.

En ese sentido, la información reportada en virtud de la presente medida únicamente podrá ser utilizada para el cumplimiento de las funciones legales y regulatorias de la Comisión y estará sometida a las restricciones de acceso, reserva, confidencialidad y protección previstas en el ordenamiento jurídico. Asimismo, la CRC adoptará las medidas técnicas y administrativas necesarias para garantizar la seguridad, integridad y confidencialidad de la información bajo su custodia, en cumplimiento de los deberes que le son exigibles como autoridad pública.

En todo caso, en atención a las preocupaciones manifestadas por **ANDESCO, PTC, SUMA y TIGO**, tales garantías fueron incorporadas de manera expresa en la resolución. Efectivamente, el parágrafo del artículo 1.1.13, que se adiciona al Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, dispone que la información reportada será utilizada exclusivamente para el ejercicio de las funciones legales de la Comisión. Ese uso comprende el monitoreo de las condiciones de competencia de los mercados, la evaluación de las medidas regulatorias y la protección de los derechos de los usuarios. El mismo parágrafo prevé que la Comisión garantizará el tratamiento, la reserva y la confidencialidad de la información individualizada, conforme al régimen jurídico aplicable. Igualmente, establece que cualquier publicación o divulgación de resultados se realizará de forma agregada, o mediante mecanismos que impidan la identificación de usuarios, líneas o accesos móviles, cuentas contrato o estrategias comerciales individualizadas.

Ahora bien, en cuanto a los riesgos de ciberseguridad, esta Comisión no desconoce que la administración de información detallada exige estándares rigurosos de protección. No obstante, la medida no implica la creación de un repositorio ajeno a la operación ordinaria de la Entidad. La CRC ya recibe y custodia información del sector, y cuenta con experiencia institucional en la custodia y tratamiento de este tipo de datos. Muestra de ello es la administración del Registro de Números Excluidos (RNE), respecto del cual la Comisión ha implementado mecanismos que garantizan la protección de la información de los usuarios y limitan el acceso de terceros únicamente a resultados basados en si el usuario solicitó o no la exclusión de uno o varios canales de contacto. La Comisión administrará la información de este reporte con ese mismo estándar de protección.

La Comisión reconoce que la información asociada a líneas, facturación, consumos, planes y descuentos tiene un carácter sensible desde la perspectiva comercial, operativa y de protección de datos. Sin embargo, también advierte que la trazabilidad de la línea o acceso móvil resulta indispensable para evaluar la efectividad de la portabilidad numérica móvil como mecanismo de competencia y como derecho del usuario. Un análisis basado únicamente en información agregada permitiría observar flujos generales de portación, pero no identificar las condiciones económicas que explican dichos flujos ni las estrategias de retención, recuperación, fidelización, descuentos o empaquetamiento que pueden incidir en la decisión de cambio del usuario.

En consecuencia, la CRC no considera procedente sustituir la trazabilidad requerida por mecanismos que impidan de manera irreversible el cruce entre información comercial y de portabilidad numérica. No obstante, la información se sujeta a las condiciones de reserva, finalidad específica y publicación agregada consagradas en el parágrafo antes citado. También se sujeta a las medidas técnicas y

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 62 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



administrativas de seguridad y de acceso restringido ya señaladas bajo criterios de necesidad y proporcionalidad.

Ahora bien, respecto a la observación de **SUMA** según la cual el reporte podría facilitar la alineación de comportamientos entre agentes, la Comisión considera que dicho argumento parte de un supuesto que no se verifica en el presente caso. La información es reportada a la CRC y estará sujeta al régimen de reserva, confidencialidad y protección aplicable, por lo que no será compartida con los demás operadores ni puesta a disposición del mercado en forma individualizada. Lo anterior no obsta para que la Comisión, en ejercicio de sus funciones, publique análisis, estudios o resultados derivados del tratamiento de dicha información. Sin embargo, conforme al parágrafo del artículo 1.1.13, que se incorporó al Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, cualquier divulgación se realizará de manera agregada o bajo mecanismos que preserven la reserva y confidencialidad de la información reportada. En consecuencia, lejos de facilitar eventuales comportamientos coordinados, el reporte constituye una herramienta orientada precisamente a fortalecer la capacidad de la Comisión para monitorear las condiciones de competencia y detectar oportunamente riesgos de coordinación o alineación de comportamientos en el mercado.

Por otra parte, no es posible acceder a la solicitud de **PTC** consistente en reemplazar el número de la línea por un identificador seudonimizado. Como se explicó previamente, el número de la línea móvil es una variable analítica indispensable para realizar ejercicios de análisis de portabilidad numérica, reconstruir el flujo de usuarios entre operadores e identificar estrategias de captación, fidelización, recuperación y retención de clientes. La sustitución de dicho dato impediría efectuar los cruces de información necesarios para el cumplimiento de estos fines regulatorios y limitaría significativamente la utilidad de la información requerida.

Tampoco resulta procedente condicionar la adopción de la medida a la realización y publicación previa de una evaluación de impacto en privacidad o protección de datos personales, como sugiere **PTC**. En primer lugar, porque el ordenamiento jurídico no establece dicho instrumento como requisito para el ejercicio de las competencias legales de la CRC ni para la expedición de actos administrativos de carácter general que contemplen requerimientos de información. En segundo lugar, porque la existencia de obligaciones legales de protección de datos personales y seguridad de la información no implica que toda medida que involucre el tratamiento de datos deba estar precedida de una evaluación de impacto como condición de validez o eficacia de la actuación administrativa.

Adicionalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012, la autorización del titular no es necesaria cuando la información es requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales. Precisamente, el tratamiento de la información objeto de la presente medida encuentra fundamento en una competencia legal expresa atribuida a la CRC y responde a finalidades regulatorias claramente definidas, por lo que su procedencia no depende de la obtención de autorizaciones individuales ni de requisitos adicionales no previstos por el legislador.

Finalmente, respecto de las solicitudes de **ANDESCO**, **PTC** y **TIGO** orientadas a reemplazar el reporte detallado por información agregada, muestral o anonimizada, la Comisión reitera que la justificación de la necesidad de la información requerida, así como el análisis de proporcionalidad frente a alternativas menos intrusivas, se encuentran desarrollados en las subsecciones 5.1, 5.2 y 5.4 del presente documento.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 63 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

5.6. Respecto a la periodicidad del reporte de información

COMCEL

Plantea que, de mantenerse el requerimiento de información detallada, la periodicidad mensual del reporte triplica la carga operativa frente a un reporte de periodicidad trimestral, lo que incrementa la dificultad y los costos de cumplimiento. Por esa razón, solicita que la periodicidad del reporte sea trimestral en lugar de mensual.

Respuesta CRC

Frente al comentario de **COMCEL**, en relación con la solicitud de que la periodicidad del reporte sea trimestral en lugar de mensual, esta Comisión se permite precisar lo siguiente:

La razón principal por la cual el reporte debe ser mensual radica en la finalidad de la medida. En un mercado reconfigurado tras la integración, con dos operadores líderes de capacidades similares entre los cuales persiste un riesgo de coordinación, el seguimiento del comportamiento de los precios y de las condiciones comerciales debe ser oportuno. Una entrega trimestral implicaría que esta Comisión solo observaría la evolución del mercado cada tres meses. Cada periodo de observación que se dilata amplía la ventana en la que una eventual alineación de condiciones comerciales podría sostenerse sin ser advertida, en detrimento del bienestar de los usuarios. La frecuencia mensual es, por tanto, una condición de la efectividad del monitoreo que la medida persigue, atendidos los riesgos identificados.

De manera complementaria, y en cuanto a la premisa de **COMCEL** según la cual la periodicidad mensual triplicaría la carga operativa frente a la trimestral, esta Comisión reconoce que una mayor frecuencia de reporte implica, en sí misma, una mayor carga en un aspecto puntual: la actividad de preparación y entrega de la información debe surtir un mayor número de veces al año. No obstante, esa mayor frecuencia, para el presente caso, no se traduce en un incremento proporcional de la carga. El reporte mensual conlleva que cada entrega comprenda aproximadamente la tercera parte de los registros que tendría una entrega trimestral, con archivos de menor tamaño y, por ello, con mayor facilidad de manejo desde el punto de vista técnico. Dado el volumen de información que supone un reporte por cada línea o acceso móvil, el menor tamaño de cada lote favorece los procesos de preparación, entrega, validación y recibo, y compensa en parte el mayor número de entregas. En esa medida, la afirmación según la cual la periodicidad mensual triplicaría la carga no resulta exacta, pues atiende únicamente al número de entregas y no al menor volumen que cada una comporta.

Los demás aspectos relativos a la proporcionalidad de la medida se desarrollan en la subsección 5.4 del presente documento.

Por las razones expuestas, esta Comisión no acoge la solicitud de **COMCEL** de modificar la periodicidad del reporte a trimestral, y mantiene la periodicidad mensual prevista en la medida.

5.7. Respecto a la entrada en vigor de la obligación de reporte

ANDESCO

Solicita que, en caso de que la Comisión adopte el nuevo reporte, se establezca un periodo de transición suficiente para el desarrollo tecnológico, las pruebas de calidad, la validación de consistencia de los datos y la estabilización operativa de los sistemas.

Sobre esa base, pide que la entrada en vigor de la obligación se fije a partir del reporte correspondiente al mes de enero de 2027, con fecha de entrega hasta el 28 de febrero de 2027. Advierte que un plazo inferior generaría riesgos de calidad de la información, inconsistencias operativas y afectaciones a procesos internos.

COMCEL

Sostiene que varias de las tablas del reporte exigen combinar, para millones de registros, campos hoy dispersos en fuentes separadas, y que algunos campos no existen en sus sistemas, por lo que deberían construirse mediante desarrollos internos y de proveedores externos.

Señala que la contratación y el desarrollo con terceros pueden tardar más de seis meses. En consecuencia, considera que el plazo del primer reporte previsto para el 30 de octubre de 2026, con información de julio, agosto y septiembre de 2026, es insuficiente, sobre todo porque la norma se expediría en el tercer trimestre de 2026.

Pide que el primer mes reportado sea, al menos, enero de 2027, de modo que, surtida la abogacía de la competencia ante la SIC y expedida la norma, los operadores cuenten con tiempo para desarrollar y validar el reporte.

PTC

Plantea, de manera condicionada a que la Comisión la encuentre sujeto obligado, que el régimen de transición propuesto no resulta acorde con la complejidad técnica, operativa y sistémica del reporte.

Explica que su cumplimiento no es una simple extracción de datos, sino que exige integrar, procesar y validar múltiples fuentes (facturación, CRM, sistemas prepago, catálogos comerciales, consumos, descuentos, promociones, impuestos y servicios digitales), y que varios campos requieren reglas de asignación económica que pueden no existir, en especial cuando los planes se comercializan por un valor único.

Añade que la primera entrega sería acumulada, con información de julio a septiembre de 2026, lo que dejaría a los operadores cerca de un mes para adecuar sus sistemas. Por ello solicita un periodo de transición no inferior a nueve o doce meses contados desde la entrada en vigencia de la medida, acompañado de mecanismos de implementación gradual: mesas técnicas, instructivo detallado, ambientes de prueba, fase piloto y un periodo inicial de estabilización sin efectos sancionatorios.

TIGO

Solicita revisar el plazo del primer reporte, al considerar que su remisión a más tardar el 30 de octubre de 2026, con información de julio a septiembre de 2026, deja un término muy reducido frente a una obligación de alta complejidad operativa, dado que la decisión final del proyecto se conocería hacia el tercer trimestre de 2026.

Precisa que el reporte no es una simple consolidación de información de un único sistema, sino que exige intervenir, cruzar y validar datos de distintas plataformas internas, con un volumen elevado que demanda estabilización y aseguramiento de la calidad.

Sostiene, además, que el primer reporte no debería incluir periodos en los que la implementación aún no ha finalizado. En consecuencia, solicita que el primer reporte se remita a más tardar el 28 de febrero de 2027, únicamente con información del mes de enero de 2027, y que la propuesta se evalúe bajo criterios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y no duplicidad regulatoria.

Respuesta CRC

Respecto a los comentarios presentados por **ANDESCO, COMCEL, PTC y TIGO**, en relación con el plazo y el régimen de transición para la entrada en vigor de la obligación de reporte, esta Comisión acoge parcialmente las solicitudes planteadas, en el siguiente sentido:

De acuerdo con las observaciones recibidas y con lo identificado en las mesas de trabajo adelantadas con los operadores, se reconoce que la preparación del reporte puede exigir, además de la información contenida en las facturas, la consulta de diferentes sistemas de información al interior de cada operador.

En atención a lo anterior, y conforme al nuevo diseño de la medida anunciado en la Sección 5.1 y que se desarrolla en la subsección 5.8 del presente documento, las condiciones operativas para el cumplimiento de la obligación se detallarán por medio de una circular administrativa. Previo a la expedición de la circular, esta Comisión adelantará mesas de trabajo adicionales con los operadores sujetos de la obligación de reporte, con el fin de precisar aspectos relacionados con la implementación del reporte de información.

Una vez expedida la circular, los operadores conocerán el detalle y las características de cada especificación del requerimiento de información y dispondrán de un plazo de tres meses para realizar las adecuaciones y desarrollos necesarios para implementar la obligación. El primer reporte periódico corresponderá a la información del mes siguiente al vencimiento de ese plazo de implementación, con el nivel de detalle previsto en el artículo 1.1.13 de la Resolución CRC 5050 de 2016, adicionado por el artículo 2 de la resolución expedida.

En este punto, es importante precisar que el seguimiento de las condiciones de competencia del mercado, así como la verificación de si los riesgos identificados con ocasión de la integración entre **TIGO y MOVISTAR** se están materializando, exige contar con una referencia temporal previa a dicha integración. Solo a partir de una línea base anterior es posible observar la evolución del mercado y contrastar la situación previa con la posterior. Como el control operativo de la integración sucedió efectivamente a partir de febrero de 2026, es necesario crear una obligación de reporte para la construcción de una línea base regulatoria que comprenda el período transcurrido entre enero y octubre

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 66 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

de 2026, de modo que la información capture la situación del mercado inmediatamente anterior. Para dicho período se solicitará únicamente información básica, que no represente desarrollos significativos a los operadores. En el caso de las líneas postpago corresponde a información de facturas expedidas, y en el caso de las líneas prepago, a información de los paquetes o bolsas adquiridos. Esta obligación se incorporó en el artículo 3 de la Resolución expedida.

Ahora bien, frente al plazo de implementación y al del primer reporte de la información periódica por línea o acceso móvil, esta Comisión considera adecuado que los operadores cuenten con tres meses, a partir de la expedición de la circular, para implementar la obligación, y que el primer reporte periódico corresponda a la información del mes siguiente al vencimiento de ese plazo. Ello concilia dos exigencias: de una parte, que el término no corre frente a un requerimiento por definir, sino frente a uno ya determinado, pues las especificaciones para cumplir con la obligación prevista en la resolución expedida habrán sido precisadas usando como insumo las discusiones desarrolladas en las mesas de trabajo previas y fijada en la circular, de modo que el esfuerzo de los operadores se concentrará en los desarrollos de captura, validación y transmisión sobre una estructura conocida; y, de otra parte, que el reporte debe estar disponible para la CRC en un término razonable, atendiendo a la necesidad de contar oportunamente con la información para el monitoreo del mercado. En consecuencia, el régimen de transición se ajusta en los términos señalados en el artículo 4 de la resolución expedida.

En cuanto a la solicitud de **PTC** de un periodo de transición no inferior a nueve o doce meses, esta Comisión no la acoge en esa magnitud, por cuanto postergaría en exceso la disponibilidad de la información y restaría oportunidad al seguimiento de los riesgos identificados. El plazo de tres meses, sumado a la discusión conjunta de las posibles especificaciones del reporte, guarda la debida proporción entre la capacidad de adaptación de los operadores y la finalidad de monitoreo que persigue la medida.

Los mecanismos de acompañamiento solicitados por **PTC** para la implementación gradual y ordenada de la obligación se atienden en la subsección 5.8 del presente documento. El periodo de tres meses previo al primer reporte constituye, en sí mismo, la fase de adaptación a la que aluden los interesados.

Por último, la condición de **PTC** como sujeto obligado, así como los aspectos relativos a la proporcionalidad y a la carga administrativa de la medida, se abordan en la subsección 5.4 del presente documento.

5.8. Sobre la definición de campos del formato y el acompañamiento a su implementación

COMCEL

Señala que, en caso de que, a pesar de sus argumentos, la CRC insista en introducir el Formato T.1.11 en la regulación, debería contemplar algunos ajustes.

Considera que hace falta mayor detalle en la explicación de cada uno de los campos del formato, pues para varios de ellos no se especifica si serán alfanuméricos o solo numéricos, ni cuántos caracteres se permitirán, como ocurre con el nombre del plan o del paquete.

Advierte que, en la tabla prepago, el campo «Fecha de finalización de la vigencia del paquete comprado» presenta una dificultad adicional, dado que una misma línea puede comprar varios paquetes en el mismo mes y, al adquirir un segundo paquete, es posible que la vigencia del primero no haya terminado, sino que el nuevo entre en cola, de modo que la fecha de finalización nominal puede variar según el momento en que el usuario termine de consumir el paquete anterior.

Indica que, una vez expedida la norma, resulta apropiado que la CRC organice mesas de trabajo con los operadores para resolver las dudas que surjan durante el desarrollo y la creación del formato.

Manifiesta que el formato propuesto es demasiado complejo e innecesario y que incrementa la carga operativa y los costos de cumplimiento, y reitera la solicitud de adelantar mesas de trabajo entre los operadores y la Comisión para resolver las dudas que surjan durante la construcción del formato y a lo largo del proceso de implementación.

PTC

Solicita que la implementación del requerimiento se acompañe de mecanismos que faciliten un despliegue gradual y ordenado, tales como mesas técnicas de trabajo, un instructivo detallado de reporte, ambientes de prueba y una fase piloto. Plantea que estos mecanismos permitirían que la información reportada cumpla con los estándares de calidad, consistencia y confiabilidad necesarios para soportar los análisis regulatorios de la Comisión, evitando al mismo tiempo imponer cargas desproporcionadas a los operadores obligados.

TIGO

Plantea que la definición del requerimiento debería privilegiar alternativas graduales y menos gravosas y construirse a partir de la experiencia del piloto de reportes de información adelantado con los operadores, de manera que el monitoreo se logre con el menor nivel de carga posible.

Respuesta CRC

Con respecto a los comentarios presentados por **COMCEL**, **PTC** y **TIGO**, en relación con la necesidad de que la definición de los campos del requerimiento de información se construya de manera conjunta con los operadores y de que su implementación cuente con el debido acompañamiento técnico, la CRC se permite precisar lo siguiente:

La Comisión comparte la importancia de que los detalles de un reporte de información de esta naturaleza se discutan con los operadores obligados, tanto para asegurar la calidad, la consistencia y la confiabilidad de los datos reportados, como para procurar reducir la carga administrativa asociada a su cumplimiento. En esa línea, la Comisión adelantó mesas de trabajo con los operadores²⁹ con el fin de verificar las dificultades manifestadas frente a los campos del formato publicado, en particular respecto de aquellos que, según lo expresado por los operadores, exigen un elevado procesamiento de información.

²⁹ COMCEL, TIGO, MOVISTAR y PTC.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 68 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

Como resultado de dichas mesas de trabajo, fue posible precisar algunos campos puntuales susceptibles de quedar definidos directamente en la resolución. No obstante, a raíz de las observaciones recibidas, así como de la cantidad de variables y del volumen de información que comprende el reporte, la Comisión consideró pertinente modificar el diseño de la medida. En consecuencia, el artículo 2 de la resolución ya no adiciona el Formato T.1.11 al Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, sino que adiciona a dicho Título un artículo que establece la obligación, a cargo de los operadores móviles de red, de suministrar mensualmente a la CRC, por cada línea o acceso móvil, la información de los planes y paquetes contratados y sus características, los consumos realizados, los descuentos aplicados y los valores facturados o cobrados antes y después de impuestos, entre otras variables. Las condiciones para la captura de dicha información se definirán mediante circular administrativa que expedirá la Comisión.

Este nuevo diseño atiende, en lo sustancial, las solicitudes de los interesados. La definición de la estructura del reporte mediante circular permite, de manera previa a su expedición, adelantar nuevas mesas de trabajo con los operadores para precisar con detalle las condiciones técnicas de captura de cada campo, así como verificar y probar el mecanismo de recolección de la información. Con ello, la Comisión busca reducir o limitar la carga administrativa que la nueva obligación pueda representar para los operadores móviles de red, sin renunciar a la finalidad de seguimiento que persigue el requerimiento. Este modelo regulatorio no es nuevo para el sector: el reporte de información tarifaria previsto en el artículo 1.1.10 del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 opera bajo el mismo esquema, en el que la obligación se establece en la resolución y las condiciones técnicas para la captura de la información se definen y actualizan mediante guías expedidas por circular y ajustadas de forma sucesiva conforme a la evolución del mercado y de la regulación³⁰.

En cuanto al planteamiento de **TIGO** relativo a aprovechar la experiencia del piloto de reportes de información³¹ adelantado con los operadores, orientado al diseño y prueba de mecanismos alternos de reporte, se precisa que el nuevo diseño es plenamente compatible con dicha solicitud. En efecto, al remitir a la circular la definición de las condiciones detalladas del reporte, la Comisión podrá precisar las especificaciones técnicas de la información y el mecanismo a través del cual esta se reportará, lo que permite incorporar los aprendizajes de dicho piloto en la definición de la forma más eficiente de captura y entrega de la información.

En cuanto a los mecanismos de despliegue gradual y ordenado solicitados por **PTC**, tales como un instructivo detallado de reporte y ambientes de prueba, se precisa que estos encuentran cabida en el esquema de definición mediante circular y mesas de trabajo aquí descrito. Lo relativo al periodo de transición y a la entrada en vigor de la obligación se atiende en la subsección 5.7 del presente documento.

³⁰ La «Guía para el reporte de la información de tarifas de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones» ha sido expedida y actualizada de manera sucesiva mediante las Circulares CRC 134 de 2021, 139 de 2022, 154 de 2024, 163 de 2025 y 172 de 2026, esta última correspondiente a su quinta versión. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/Circular-172.pdf>

³¹ En el marco del proyecto regulatorio Revisión integral y simplificación del Régimen de Reportes de Información 2026, la CRC adelanta a la fecha un ejercicio piloto orientado a probar mecanismos alternativos para la automatización del proceso de reporte periódico de información por parte de los operadores ante la CRC y el MinTIC. Para ello se definieron tres mecanismos alternativos de integración: envío mediante API segura, envío mediante SFTP y exposición del archivo para descarga automática, los cuales serán comparados con los esquemas actualmente utilizados. En este ejercicio, participan los siguientes operadores: COMCEL, ETB, INTERNEXA, PTC, MOVISTAR y TIGO.

Finalmente, en cuanto a la objeción de **COMCEL** sobre la complejidad y el número de campos del formato, en lo que concierne a la proporcionalidad de la medida, esta se atiende en la subsección 5.4 de este documento. No obstante, cabe señalar que el rediseño aquí descrito contribuye directamente a mitigar esa preocupación, al trasladar la definición detallada de las especificaciones técnicas de los campos a un instrumento en cuya construcción se tendrán en cuenta las aclaraciones suministradas por los operadores en mesas de trabajo. De igual forma, la dificultad puntual señalada por **COMCEL** frente a la fecha de finalización de la vigencia de los paquetes prepago podrá ser resuelta en el marco de la definición de los campos mediante circular, escenario en el que la Comisión y los operadores precisarán el tratamiento aplicable a este y a otros campos que requieran aclaración técnica.

Por su parte, la incorporación de información de servicios fijos cuando la línea o acceso móvil se contrata en el marco de una oferta convergente se aborda en la subsección 5.3 del presente documento.

De acuerdo con lo expuesto en esta sección del documento, se realizan las siguientes modificaciones a la propuesta regulatoria presentada:

ARTÍCULO 2. Adicionar un artículo al Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

«ARTÍCULO 1.1.13. REPORTE DE INFORMACIÓN POR LÍNEA O ACCESO MÓVIL. Los Operadores Móviles de Red (OMR) deberán suministrar mensualmente a la CRC, respecto de cada número de línea o acceso móvil en las modalidades postpago y prepago, la siguiente información:

- a. El plan tarifario facturado y sus características en la modalidad postpago, incluidos los servicios adicionales contratados y los beneficios otorgados.
- b. El paquete o la bolsa adquiridos y sus características en la modalidad prepago, incluidos los servicios adicionales contratados y los beneficios otorgados.
- c. Los identificadores necesarios para asociar de manera unívoca el número de la línea o acceso móvil con la cuenta contrato y la factura correspondiente.
- d. Los consumos efectivamente realizados respecto de cada uno de los servicios contratados.
- e. El valor de los descuentos aplicados, indicando el concepto que los origina.
- f. Los valores facturados o cobrados antes y después de impuestos.
- g. El código de municipio según la División Político-Administrativa de Colombia (DIVIPOLA), asociado a la línea o acceso móvil, según la dirección registrada para la facturación o, en su defecto, la que el operador tenga disponible para fines comerciales.
- h. Cuando la línea o acceso móvil se contrate en el marco de una oferta conjunta de servicios móviles y fijos, las características de los servicios fijos asociados, así como los valores facturados y los descuentos aplicados sobre dichos servicios.

La información de que trata el presente artículo deberá ser remitida dentro de los 30 días calendario siguientes a la finalización del respectivo mes de reporte.

Las especificaciones técnicas del reporte, los mecanismos de captura, validación y transmisión de la información y los demás aspectos operativos necesarios para la implementación de las obligaciones previstas en el presente artículo serán definidos por la CRC mediante circular administrativa.

PARÁGRAFO. La información reportada en desarrollo del presente artículo será utilizada por la CRC exclusivamente para el ejercicio de las funciones que le atribuye la ley, en particular para el monitoreo de las condiciones de competencia del mercado, la evaluación de medidas regulatorias y la protección de los derechos de los usuarios. La Comisión garantizará el tratamiento, reserva y confidencialidad de la información individualizada conforme al régimen jurídico aplicable. En consecuencia, cualquier publicación o divulgación de resultados derivados de dicha información deberá realizarse de forma agregada, o mediante mecanismos que impidan la identificación de usuarios, líneas o accesos móviles, cuentas contrato o estrategias comerciales individualizadas.»

ARTÍCULO 3. REPORTE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA LÍNEA BASE REGULATORIA. Los Operadores Móviles de Red (OMR) deberán suministrar a la CRC, respecto del período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2026, la siguiente información, con detalle mensual:

- a. Para cada número de línea o acceso móvil en modalidad pospago, el plan tarifario facturado y los valores facturados. El mes al que corresponde la información se determinará con base en la fecha de expedición de la respectiva factura.
- b. Para cada número de línea o acceso móvil en modalidad prepago, los paquetes o bolsas adquiridos y el valor de cada adquisición. El mes al que corresponde la información se determinará con base en la fecha de adquisición del respectivo paquete o bolsa.

Las especificaciones técnicas, los mecanismos de captura, validación y transmisión de la información y los demás aspectos operativos necesarios para el cumplimiento de la obligación prevista en el presente artículo serán definidos por la CRC mediante circular administrativa.

PARÁGRAFO. La información reportada en desarrollo del presente artículo será utilizada por la CRC exclusivamente para el ejercicio de las funciones que le atribuye la ley, en particular para el monitoreo de las condiciones de competencia del mercado, la evaluación de medidas regulatorias y la protección de los derechos de los usuarios. La Comisión garantizará el tratamiento, reserva y confidencialidad de la información individualizada conforme al régimen jurídico aplicable. En consecuencia, cualquier publicación o divulgación de resultados derivados de dicha información deberá realizarse de forma agregada, o mediante mecanismos que impidan la identificación de usuarios, líneas o accesos móviles, cuentas contrato o estrategias comerciales individualizadas.

ARTÍCULO 4. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Para la implementación de las obligaciones previstas en los artículos 2 y 3 de la presente resolución, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los operadores móviles de red deberán implementar lo señalado en la circular administrativa a la que se refiere el artículo 1.1.13 del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, incorporado por el artículo 2 de la presente resolución, dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de expedición de dicha circular.
2. El primer reporte periódico, previsto en el artículo 2 de la presente resolución, corresponderá a la información del mes siguiente al vencimiento del plazo de implementación previsto en el numeral anterior.

3. El reporte de información para la construcción de la línea base regulatoria, previsto en el artículo 3 de la presente resolución, deberá remitirse dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la misma circular administrativa expedida por la CRC.

Estas disposiciones entrarán en vigor a partir de la fecha de publicación de la resolución.

6. OTROS COMENTARIOS

ETB

Expresa su preocupación por interpretaciones que algunos operadores móviles con red estarían promoviendo respecto de la aplicación de la Resolución CRC 8183 de 2026, particularmente aquellas orientadas a establecer una tarifa piso para la negociación de acuerdos mayoristas con operadores móviles virtuales (OMV). A su juicio, este tipo de interpretaciones podría generar efectos similares a un estrechamiento de márgenes (*margin squeeze*), reduciendo la replicabilidad económica de los OMV, limitando la competencia en el mercado mayorista y restringiendo la negociación de condiciones comerciales más eficientes. Por ello, solicita a la CRC monitorear los efectos competitivos derivados de la aplicación de dicha resolución y su interacción con los condicionamientos de integración, con el fin de verificar que continúen promoviendo condiciones efectivas de competencia.

Adicionalmente, solicita que la CRC profundice la aplicación del principio de proporcionalidad regulatoria respecto de los OMV y demás operadores de menor escala. En particular, considera necesario revisar la proporcionalidad de las obligaciones de reporte de información y demás cargas regulatorias, evaluar esquemas simplificados para operadores de menor tamaño, eliminar duplicidades en la información exigida, establecer umbrales objetivos para modular determinadas obligaciones según la escala o participación de mercado de los operadores, y analizar el impacto que nuevas cargas regulatorias podrían generar sobre la capacidad competitiva de los agentes de menor tamaño.

Por otra parte, considera necesario que la CRC continúe avanzando en el desarrollo de herramientas regulatorias orientadas a garantizar condiciones efectivas de no discriminación en los mercados mayoristas móviles. En particular, la incorporación de mecanismos de monitoreo, indicadores de calidad y esquemas de reporte que permitan verificar de manera objetiva y transparente que los servicios mayoristas son suministrados en condiciones efectivamente equivalentes a las utilizadas por el operador de red para la prestación de sus propios servicios minoristas por parte del OMV. Lo anterior, con el fin de que variables técnicas, operativas o de calidad no puedan ser utilizadas como mecanismos indirectos de exclusión competitiva.

PTC

Considera que los hallazgos del proyecto evidencian la persistencia de problemas estructurales de competencia en el mercado móvil, tales como una estructura duopólica, elevadas barreras de entrada y expansión, economías de escala y alcance, alta concentración y riesgos de conductas anticompetitivas. En consecuencia, solicita que la CRC complemente el presente proyecto o inicie una actuación

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 72 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025

regulatoria posterior para evaluar y, de ser necesario, adoptar medidas regulatorias adicionales orientadas a prevenir, mitigar o corregir dichas fallas de mercado. Según **PTC**, estas medidas deberían abordar tanto los mercados mayoristas como los minoristas, con el fin de promover condiciones efectivas de competencia y reducir las asimetrías existentes entre los principales operadores y los demás competidores del mercado.

SUMA

Solicita que la CRC incorpore medidas regulatorias específicas para garantizar que los OMV reciban de los Operadores Móviles de Red condiciones de calidad de servicio equivalentes a las ofrecidas por estos últimos a sus propios usuarios finales. En particular, propone que los OMR estén obligados a otorgar a los OMV los mismos niveles de servicio (SLA), acceso simultáneo a nuevas tecnologías, mecanismos de integración equivalentes y la prohibición de cualquier forma de degradación selectiva del servicio. Como sustento, refiere precedentes internacionales en los que se habrían impuesto obligaciones orientadas a asegurar condiciones equivalentes de acceso para los operadores virtuales.

Adicionalmente, solicita que la CRC defina un conjunto de indicadores que sean medidos, reportados y publicados periódicamente por los OMR, que permitan monitorear la evolución del desempeño de las redes móviles, aumentar la transparencia del mercado y facilitar la comparación de las condiciones de calidad ofrecidas en los ámbitos minorista y mayorista. Asimismo, propone la creación de un régimen de penalizaciones asociado al incumplimiento de niveles objetivos de calidad de servicio, ya sea respecto a los indicadores que se establezcan para las relaciones mayoristas entre OMR y OMV o para la prestación de servicios a sus usuarios finales.

Respuesta CRC

En relación con el comentario de **ETB** sobre la necesidad de monitorear los efectos competitivos derivados de la implementación de la Resolución CRC 8183 de 2026 y su interacción con la nueva estructura del mercado móvil, la CRC considera pertinente destacar que dicha resolución constituye una actuación regulatoria fundamental para promover condiciones más favorables para la competencia de los OMV en el contexto actual del sector.

En efecto, mediante la Resolución CRC 8183 de 2026 la Comisión adoptó medidas orientadas a mejorar las condiciones de acceso mayorista, promover relaciones más equilibradas entre los OMR y los OMV, y remover obstáculos que limitaban la capacidad competitiva de estos últimos. Entre otras medidas, se actualizaron los topes tarifarios mayoristas, incorporando reducciones del 73% para voz, 97,5% para SMS y 82,2% para internet móvil; se fortalecieron las condiciones de negociación de los OMV; se facilitaron los acuerdos mayoristas; y se prohibieron cláusulas susceptibles de restringir su capacidad de competir. Con ello, la Comisión buscó preservar y fortalecer el rol que desempeñan estos operadores en la dinamización de la competencia bajo la nueva configuración del mercado.

La Comisión comparte la importancia de evaluar los resultados de estas medidas. Sin embargo, dado que la Resolución CRC 8183 de 2026 fue expedida recientemente, resulta necesario contar con un periodo razonable de implementación que permita observar sus efectos en el mercado antes de realizar una valoración sobre sus resultados. En consecuencia, cualquier evaluación deberá sustentarse en

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 73 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



evidencia suficiente sobre la forma en que las medidas adoptadas inciden efectivamente en las condiciones de competencia y en la participación de los OMV en el mercado.

Lo anterior no significa que la CRC deje de realizar seguimiento a la evolución de estas condiciones. Por el contrario, el monitoreo permanente de las dinámicas de mercado y la evaluación de los efectos de las medidas regulatorias constituyen elementos esenciales de la política de mejora regulatoria de la Comisión. En ese sentido, la CRC continuará observando la evolución de las condiciones competitivas del mercado móvil y la implementación de la Resolución CRC 8183 de 2026, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos perseguidos por dicha regulación y determinar, cuando exista evidencia suficiente, la necesidad de adoptar ajustes regulatorios adicionales.

No obstante, la Comisión considera necesario precisar que el seguimiento regulatorio y la evaluación de los efectos de la regulación son distintos del ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control respecto del cumplimiento de la regulación que expide, pues estas funciones corresponden al MinTIC y a la SIC, en el ámbito de sus respectivas competencias. De igual manera, la verificación del cumplimiento de los condicionamientos impuestos en el marco de la integración empresarial entre **TIGO** y **MOVISTAR** corresponde a la SIC, en su calidad de autoridad competente para su imposición y supervisión.

Por otra parte, respecto de la solicitud de profundizar la aplicación del principio de proporcionalidad regulatoria frente a los OMV y demás operadores de menor escala, la Comisión recuerda que dicho principio constituye uno de los criterios orientadores de su actividad regulatoria y encuentra fundamento tanto en la Ley 1341 de 2009 como en el modelo de regulación por mercados relevantes adoptado por la CRC. En ese sentido, la proporcionalidad es un criterio transversal que orienta el diseño y evaluación de las medidas adoptadas por la Comisión.

En consecuencia, las obligaciones regulatorias y los requerimientos de información se definen a partir de criterios de necesidad, pertinencia y proporcionalidad frente a los objetivos perseguidos, procurando que las cargas impuestas a los agentes sean las estrictamente necesarias. Prueba de ello es que la obligación de reporte de información incorporada mediante la presente actuación regulatoria no resulta exigible a los OMV, sino exclusivamente a los Operadores Móviles de Red, atendiendo precisamente a criterios de proporcionalidad y eficiencia regulatoria.

Ahora bien, respecto a las propuestas formuladas por **SUMA** y **ETB** relacionadas con la imposición de obligaciones específicas de equivalencia en calidad de servicio entre OMR y OMV, la Comisión recuerda que las relaciones de acceso, uso e interconexión entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones se encuentran sujetas al marco regulatorio general contenido en el Régimen de Acceso, Uso e Interconexión. En particular, el artículo 4.1.1.3.2 consagra el principio de «Trato no discriminatorio con Acceso Igual - Cargo Igual», conforme al cual los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben otorgar condiciones equivalentes a los distintos proveedores que se encuentren en circunstancias similares y no pueden ofrecer condiciones menos favorables que aquellas que se otorgan a sí mismos, a sus empresas vinculadas o a otros proveedores en condiciones comparables. De igual manera, la regulación exige que las condiciones de remuneración de la red sean iguales o similares cuando las condiciones de acceso e interconexión sean equivalentes.

En consecuencia, el ordenamiento regulatorio vigente ya incorpora principios orientados a prevenir tratamientos discriminatorios en las relaciones mayoristas, cuya observancia forma parte del marco regulatorio aplicable a los acuerdos celebrados entre los OMR y OMV. Adicionalmente, la Comisión

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 74 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025



observa que varias de las preocupaciones planteadas por **ETB** y **SUMA** fueron precisamente consideradas en el marco del proyecto que culminó con la expedición de la Resolución CRC 8183 de 2026, mediante la cual, como se anotó previamente, se adoptaron medidas orientadas a fortalecer la capacidad competitiva de los OMV y a mejorar las condiciones de acceso al mercado mayorista móvil.

En todo caso, la definición de eventuales proyectos regulatorios adicionales deberá analizarse en el marco de las prioridades regulatorias de la Comisión y de los ejercicios de planeación contenidos en su Agenda Regulatoria, teniendo en consideración la evolución de las condiciones de mercado, los resultados de las medidas actualmente vigentes y la disponibilidad de recursos regulatorios para atender los distintos retos sectoriales identificados por la entidad.

Por otra parte, respecto al comentario de **PTC** la Comisión no acoge la solicitud de iniciar en este momento un proyecto adicional orientado a la adopción de nuevas medidas de intervención en el mercado. En efecto, como resultado del análisis desarrollado en el presente proyecto, la CRC concluyó que el mercado relevante «Servicios Móviles» continúa presentando problemas estructurales de competencia que justifican su permanencia dentro del listado de mercados susceptibles de regulación ex ante. Entre otros elementos, la Comisión identificó elevados niveles de concentración, importantes barreras a la entrada y expansión, así como riesgos de coordinación entre los principales operadores del mercado.

Ahora bien, la identificación de estas problemáticas no implica necesariamente que la respuesta regulatoria adecuada consista en la adopción inmediata de nuevas obligaciones o remedios regulatorios adicionales. Como se expuso en el documento soporte, uno de los hallazgos relevantes del análisis fue la necesidad de fortalecer las capacidades de monitoreo de la Comisión frente a la evolución de las condiciones competitivas del mercado, particularmente en relación con las estrategias comerciales, los precios efectivos y las dinámicas competitivas derivadas de la nueva estructura de mercado.

Precisamente por esta razón, la presente actuación incorpora una medida regulatoria orientada a subsanar dicha necesidad mediante el fortalecimiento de las herramientas de seguimiento y monitoreo con las que cuenta la Comisión. En este sentido, la obligación de reporte adoptada constituye una respuesta regulatoria directa frente a uno de los problemas identificados durante la revisión del mercado.

Por otra parte, la Comisión considera que cualquier eventual medida regulatoria adicional orientada a intervenir directamente las condiciones de competencia del mercado debe estar soportada en evidencia suficiente respecto de su necesidad, alcance, idoneidad y proporcionalidad. En ese contexto, la información que será obtenida a partir de la implementación de la presente medida, así como el monitoreo permanente de las dinámicas competitivas del mercado, constituirán insumos relevantes para la evaluación de futuras actuaciones regulatorias cuando las condiciones del mercado así lo justifiquen.

Análisis de las condiciones de competencia en el mercado SM – Documento Respuesta a Comentarios	Código: 2000-41-7-16	Página 75 de 75
	Revisado por: Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 08/07/2026
Versión No. 5	Aprobado por: Relaciones con Grupos de Valor	Fecha de vigencia: 13/01/2025