

Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2025.

Doctora

CLAUDIA XIMENA BUSTAMENTE OSORIO

DIRECTORA DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC

claudia.bustamante@crcom.gov.co

atencioncliente@crcom.gov.co

Ciudad.

Asunto: Agenda Regulatoria CRC 2026-2027 - Proyecto revisión esquemas de remuneración mayoristas en servicios móviles. Diagnóstico de competencia de la Resolución SIC No. 94169 de 2025.

Respetada Doctora Bustamante:

Por medio de la presente, **JUAN PABLO PUERTO REYES**, en mi calidad de Representante Legal Suplente de **SUMA MÓVIL S.A.S.**, me permito presentar respetuosamente ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones, alcance al documento radicado el pasado 21 de noviembre de 2025. En esta ocasión, nos permitimos exponer a su Despacho, los aspectos principales del análisis de mercado contenido en la Resolución No. 94169 de 2025 proferida por la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la cual se autorizó, bajo condicionamientos, la operación de integración empresarial entre TIGO-UNE y MOVISTAR, considerando su competencia exclusiva para evaluar integraciones empresariales de conformidad con los artículos 6 y 9 de la Ley 1340 de 2009, y sus conclusiones sobre la existencia de **graves riesgos competitivos**, entre ellos la formación de un **monopolio de facto en el mercado mayorista de acceso y originación móvil para Operadores Móviles Virtuales** y el incremento sustancial del riesgo de efectos coordinados en el mercado minorista móvil.

I. DEL CARÁCTER VINCULANTE DEL ANÁLISIS DE MERCADO DE LA RESOLUCIÓN 94169 DE 2025 PARA LA FORMULACIÓN REGULATORIA DE LA CRC

La SIC es la autoridad competente para conocer, evaluar y decidir sobre operaciones de integración empresarial, según define su competencia la Ley 1340 de 2009. Esta competencia comprende la facultad de determinar los efectos probables de la operación sobre la competencia y establecer los condicionamientos necesarios para mitigar estos impactos. En ejercicio de esta competencia, la SIC profirió la Resolución 94169 de 2025 mediante la cual autorizó condicionadamente la integración empresarial TIGO-UNE y MOVISTAR.

Lo anterior es muy importante, en tanto que:

- (i) **Ya existe un estudio de mercado:** La Resolución 94169 de 2025 contiene el estudio de mercado que da o podría dar el sustento técnico y fáctico para la actuación de la CRC. Este análisis fue realizado por la autoridad legalmente competente para evaluar la operación, con base en información de mercado y de las intervinientes, con lo cual, la Comisión no necesita realizar un nuevo estudio de mercado, ni de impacto, sino que debe partir de los hechos allí establecidos para efecto de plantear y expedir una nueva regulación en la materia.
- (ii) **Ya existe una base regulatoria:** Los condicionamientos impuestos por la SIC constituyen el estándar mínimo que la CRC debe garantizar en su regulación, ya que estos condicionamientos guardan relación directa con el impacto previsto por la operación. El hecho de que los condicionamientos de la SIC tengan vigencia "hasta tanto la CRC expida regulación", no autoriza a una regulación menos exigente, sino que impone la obligación de sustituir medidas particulares transitorias por regulación general que sean aún más favorables a los OMV o que garantice como mínimo, al menos el mismo nivel de protección de la libre competencia. Es importante anotar que la modificación de la agenda regulatoria por parte de la CRC parte del mismo hecho de la integración y que la Modificación de la Agenda Regulatoria 2025-2026 publicada en agosto de 2025, señala textualmente "la necesidad de incorporar proyectos regulatorios derivados de la posible reconfiguración de los mercados de telecomunicaciones como resultado de la potencial integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR", con lo cual, la sustitución de condicionamientos por regulación general sólo es legítima si se otorga un nivel de protección más favorable o al menos equivalente, pues de lo contrario la operación quedaría autorizada bajo condiciones menos exigentes que las que la autoridad de competencia consideró mínimamente necesarias, perjudicando con ello a los OMV, sus inversiones y su permanencia en el mercado.

En consecuencia, dado que en la modificación de la agenda regulatoria se reconoce que la propuesta de regulación está motivada precisamente por la operación de integración, la regulación que se expida debe ser consistente con esa premisa, reflejando en sus disposiciones la gravedad de los impactos que justificaron su expedición, así como el análisis de la SIC, y la base regulatoria fijada en los condicionamientos que constituyen la referencia de ese nivel de gravedad y, por tanto, el piso que la regulación sectorial debe asegurar.

Finalmente, aunque los condicionamientos impuestos por la SIC, son ligeramente más favorables que las condiciones de remuneración impuestas a operadores como SUMA, por los entes integrados, esta es la oportunidad para que la CRC corrija de fondo y definitivamente las fallas en el mercado mayorista y generen un entorno que permita a los OMV competir adecuadamente con los OMR en los mercados

minoristas. Hasta tanto, esta dificultad no sea conjurada por el regulador, los OMV están en riesgo, ya que nunca podrán competir por precio en sus áreas de influencia, que dicho sea de paso, son de nicho, de poca rentabilidad e interés para los OMR.

II. ANÁLISIS CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN 94169 DE 2025

En relación con lo anterior, la Resolución 94169 de 2025 contiene los siguientes análisis sobre la estructura competitiva del mercado mayorista y los riesgos derivados de la integración:

1. Formación de un monopolio de facto en el mercado mayorista OMV

La SIC documenta la estructura duopólica actual y su transformación en monopolio:

"Para finales de 2024 los únicos OMR que prestan el servicio de acceso a OMVs son las INTERVINIENTES" (Hoja 57)

De lo cual, la consecuencia inevitable:

"La operación de integración reviste grandes preocupaciones en el mercado de OMVs. En efecto, el ente integrado se convertiría en un monopolio de facto en este mercado, lo cual trae consigo incentivos económicos direccionados a desmejorar las condiciones de los OMV en el mercado" (Hoja 58).

La SIC cuantifica esta transformación mediante índices de concentración que alcanzan valores extremos: "el IHH sería 1, el Stenbacka 0 y el Kwoka 1" (Hoja 58), evidenciando la ausencia total de competencia tras la integración.

El análisis confirma la dependencia absoluta que generará la operación:

"[C]omo resultado de la integración, el ente integrado concentraría la totalidad de la oferta disponible para los OMV. En ese escenario, los operadores virtuales dependerían exclusivamente del ente integrado para acceder a los servicios mayoristas necesarios para participar en el mercado minorista de servicios móviles y, además, ese único oferente no tendría presiones competitivas reales para disciplinar su comportamiento" (Hoja 108).

2. La insuficiencia crítica del marco regulatorio actual

La SIC identifica deficiencias estructurales de la regulación vigente que la hacen inadecuada para un escenario monopolístico, cuestionando en particular el precio techo y las condiciones de la relación de acceso:

*"[S]i bien la regulación existe, **esta no resulta suficiente para disipar las preocupaciones de competencia**, particularmente por dos razones: (i) las tarifas reguladas operan como un **precio techo**, por lo que la eliminación o reducción de*

la competencia podría conducir a que las condiciones efectivas para los OMV se deterioren; y (ii) con relación al acceso, como se expuso en la definición del mercado relevante, este no se encuentra completamente garantizado, pues en ausencia de acuerdos contractuales entre las partes, no existe un mecanismo que permita la intervención directa de la CRC para resolver la controversia" (Hoja 58) (negrilla y subraya añadida).

Esta valoración se reitera:

"[A]un cuando ambos se encuentran sujetos a regulación, los instrumentos regulatorios vigentes podrían resultar insuficientes para garantizar condiciones efectivas de competencia. En particular, los precios techo definidos por la regulación no aseguran por sí solos que las condiciones comerciales resulten competitivas, especialmente en escenarios donde la presión del mercado se reduce" (Hoja 100).

La SIC concluye:

"Como resulta evidente, la regulación tarifaria no está siendo suficientemente efectiva, toda vez que los precios promedio cobrados por los agentes del mercado, tanto OMR como OMVs, alcanza un valor de \$1,79 pesos por megabyte, que distan bastante incluso de la tarifa regulada con el máximo descuento" (Hoja 109) (negrilla y subraya añadida).

3. El riesgo de compresión de márgenes

La SIC documenta que la estructura tarifaria mayorista impide la competencia minorista efectiva:

"[S]i se compara la tarifa negociada por TIGO con sus OMV con el precio que TIGO cobra a sus propios usuarios, puede verse que el cobro que este le hace a sus OMV es superior en \$0,36 pesos por megabyte, lo que limita la capacidad que estos tienen para ejercer presiones competitivas en el mercado: para que los OMV puedan obtener retornos financieros de su operación deben cobrar precios a sus propios usuarios superiores a la tarifa de \$2,04 pesos, pero esa hipotética tarifa sería significativamente superior a la que cobra TIGO, por lo que los incentivos económicos juegan en contra de la dinamización del mercado a través de los OMV" (Hoja 110) (negrilla y subraya añadida).

El caso SUMA-MOVISTAR también evidencia el problema:

"La misma situación descrita se presenta con MOVISTAR y SUMA MÓVIL. Este último debe pagarle a MOVISTAR \$1,35 pesos por megabyte, pero MOVISTAR les cobra a sus usuarios actualmente \$0,45 pesos por megabyte. Este diferencial hace que el OMV no pueda ejercer presión competitiva efectiva a MOVISTAR, toda vez que le queda imposible competir vía precios con el OMR que le alquila sus redes para operar" (Hoja 110).

La conclusión es, por lo menos, categórica:

*"[L]os incentivos económicos, se reitera, juegan en contra de los OMV actualmente para ejercer su rol de dinamizadores del mercado **debido, tanto a las tarifas, como a la insuficiencia regulatoria**" (Hoja 110) (negrilla y subraya añadida).*

4. Posición de dominio contractual por dependencia vertical

La SIC establece la transmisión de problemas entre mercados:

*"[L]a estrecha relación entre los mercados mayorista y minorista amplifica los riesgos descritos: cualquier deterioro en las condiciones del primero **actúa como una barrera de entrada y de operación en el segundo**" (Hoja 100) (negrilla y subraya añadida).*

Esta relación causal se proyecta en el momento de la renegociación de contratos:

*"[E]l riesgo se materializaría en el momento en que los operadores dependientes de estos servicios deban renegociar sus contratos de acceso, aunque no es posible descartar completamente el riesgo de que las condiciones contractuales vigentes se modifiquen durante la vigencia de la relación. En ese escenario, tanto OMVs como WOM y otros eventuales operadores que en el futuro requieran del servicio mayorista, carecerían de poder de negociación **y se verían obligados a aceptar las condiciones impuestas unilateralmente por el ente integrado, con la posibilidad de enfrentar tarifas más altas o cláusulas contractuales más restrictivas, lo que afectaría directamente su capacidad para competir en el mercado minorista de servicios móviles**" (Hoja 108) (negrilla y subraya añadida).*

Identifica el problema de la naturaleza vertical de la relación:

"[A]un cuando se encuentran sujetos a regulación, los instrumentos regulatorios vigentes podrían resultar insuficientes para garantizar condiciones efectivas de competencia en el mercado minorista de servicios móviles, configurando así un problema de naturaleza vertical" (Hoja 108).

5. Riesgos operativos adicionales

La SIC identifica vulnerabilidades más allá de las tarifarias:

*"[L]a coexistencia de dos contratos con condiciones técnicas, comerciales o de interconexión distintas podría generar asimetrías en la continuidad y ejecución de las obligaciones, dificultando la relación de dichos operadores con el ente integrado. Lo anterior podría traducirse en **demoras, conflictos de interpretación o incluso en la necesidad de renegociar las condiciones de acceso, lo que pondría a estos agentes en una posición de vulnerabilidad frente al nuevo operador mayorista único**" (Hoja 112).*

Y subraya:

"A ello se suma un riesgo operativo de continuidad del servicio para usuarios de OMV ante eventuales migraciones técnicas (por ejemplo, cambios de SIM), con impactos en percepción, fidelización y competitividad de estos agentes" (Hoja 116).

6. El rol crítico de los OMV como disciplinadores del mercado minorista

La SIC considera que los OMV cumplen una función esencial en la dinámica competitiva:

"[L]os OMVs [...] juegan un papel fundamental en la dinamización de los mercados minoristas aguas abajo, toda vez que, a través del acceso a servicios de infraestructura y redes, pueden enfocarse en segmentos de la población que, por diferentes razones, no resultan atractivos para los OMR" (Hoja 57).

Y reconoce la dependencia causal entre condiciones mayoristas y competencia minorista:

*"[L]a competencia que puedan ejercer los OMV y WOM **resulta fundamental para disciplinar el comportamiento de los operadores con mayor participación.** Para que dicha competencia cumpla ese papel, es indispensable que estos agentes cuenten con condiciones de acceso mayorista adecuadas, que les permitan ofrecer servicios en igualdad de condiciones y sostener su presencia en el mercado" (Hoja 110).*

Igualmente, se advierte sobre las consecuencias de no actuar:

"Si las condiciones actuales no se corrigen y, en particular, si no se adoptan medidas para impedir que los efectos de la integración las desmejoren, se podría limitar la capacidad de estos operadores para ejercer presión competitiva, reduciendo los incentivos de los principales agentes para competir activamente y, en consecuencia, ampliando el riesgo de coordinación en el nivel minorista" (Hoja 110).

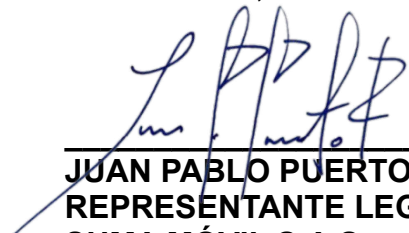
III. CONCLUSIONES

Del análisis de la Resolución 94169 de 2025 se derivan las siguientes conclusiones que deben informar la actuación de la CRC:

1. **Monopolio mayorista.** La integración genera un monopolio de facto en el mercado mayorista de acceso y originación móvil para OMV.
2. **Insuficiencia regulatoria.** Los instrumentos regulatorios vigentes son inadecuados para un escenario monopolístico: (i) las tarifas reguladas operan como precio techo ineficaz, y (ii) el acceso no está completamente garantizado por ausencia de mecanismos coercitivos de la CRC.

3. **Riesgo de Compresión de márgenes.** Los OMV enfrentan imposibilidad de competir vía precios. Por ejemplo, SUMA paga a MOVISTAR \$1,35/MB mientras MOVISTAR cobra a usuarios finales \$0,45/MB; TIGO cobra a OMV \$0,36/MB más que a sus propios usuarios finales.
4. **Dependencia vertical.** Cualquier deterioro en condiciones mayoristas opera como barrera de entrada y operación en el mercado minorista, amplificando los riesgos competitivos por la estrecha relación de dependencia entre ambos mercados.
5. **Vulnerabilidad contractual.** Los OMV carecen de poder de negociación y deberán aceptar condiciones impuestas unilateralmente por el monopolista mayorista, comprometiendo su viabilidad competitiva.
6. **Función disciplinadora de los OMV.** Los OMV juegan un papel fundamental en la dinamización del mercado minorista, por lo que su debilitamiento amplía el riesgo de coordinación oligopólica en el nivel minorista.
7. **Problema de naturaleza vertical.** La SIC califica expresamente la situación como un problema vertical que requiere intervención regulatoria específica para garantizar condiciones efectivas de competencia minorista.
8. **Estándar mínimo de protección.** Los condicionamientos impuestos por la SIC constituyen un mínimo que la CRC debe preservar mediante regulación general.
9. **Coherencia institucional.** La regulación de la CRC debe ser consistente con los hallazgos de la autoridad de competencia, en sentido contrario o con menor nivel de protección equivaldría a autorizar la operación bajo condiciones menos exigentes que las consideradas mínimamente necesarias por la SIC.

Cordialmente,



JUAN PABLO PUERTO REYES
REPRESENTANTE LEGAL SUPLENTE
SUMA MÓVIL S.A.S.
NIT 900.973.532-6