



Bogotá, 25 de septiembre de 2023

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

**Asunto:** Comentarios al documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” y documentos anexos.

Respetado Doctor Silva:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al documento “*Revisión del mercado relevante Servicios Móviles*” y documentos anexos, publicados por la CRC el 18 de agosto de 2023<sup>1</sup>.

## CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES .....	2
2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS .....	3
2.1. Debe establecerse únicamente un mercado relevante minorista de servicios móviles .....	4
2.2. No se cumplen los criterios para considerar al mercado como susceptible de regulación ex ante ....	5
2.2.1. El mercado de Servicios Móviles presenta buenas condiciones de competencia .....	5
2.2.1.1. Hay una tendencia hacia la desconcentración del mercado .....	6
2.2.1.2. El bienestar de los consumidores es cada vez mayor .....	9
2.2.1.3. La competencia se da en varias dimensiones y es muy heterogénea .....	11
2.2.1.4. Hay una robusta movilidad de usuarios .....	13
2.2.1.5. La regulación ha reducido las barreras de entrada, las cuales no son disuasorias .....	14
2.2.1.6. Las rentabilidades responden a factores externos y a decisiones de negocio de cada operador .....	17
2.2.2. La competencia se va a intensificar en el corto y mediano plazo .....	19
2.2.3. Las normas del derecho de la competencia en Colombia son efectivas para corregir eventuales fallas .....	20
2.3. No existe ningún agente con posición dominante en el mercado relevante Servicios Móviles .....	21
2.4. Lo que existe en Colombia realmente es un problema de falta de inversión .....	22
3. PRINCIPALES CONCLUSIONES .....	23

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



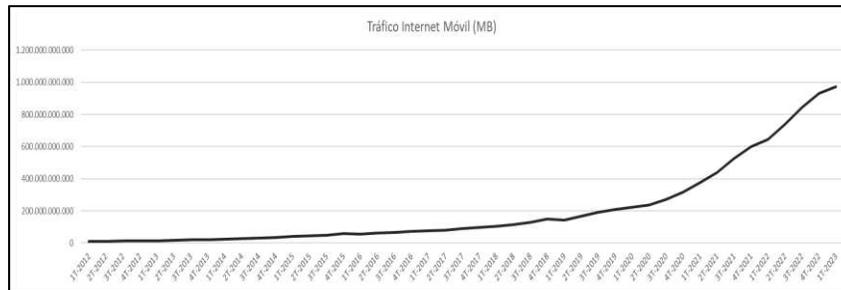
## 1. COMENTARIOS GENERALES

Una de las características principales del sector de telecomunicaciones a nivel mundial es su carácter eminentemente dinámico y cambiante, producto de constantes cambios e innovaciones tecnológicas acompañadas de nuevos modelos de negocio, que hace que la dinámica de los mercados cambie rápidamente y de forma constante. Esta característica es especialmente marcada en los servicios móviles, los cuales han presentado evoluciones generacionales que toman cada vez menos tiempo en producirse (2G, 3G, 4G, 5G), entre las cuales se dan también abruptos cambios de diversa índole provenientes de distintos agentes, sea operadores de telecomunicaciones, proveedores de servicios OTT y Big Tech, por nombrar algunos, que modifican de forma constante el terreno de juego y hacen que los servicios móviles sean dinámicos y se adapten a las necesidades de los consumidores.

Esa característica global del sector TIC se replica de forma evidente en el mercado colombiano, en el cual los avances tecnológicos se suman a la actividad de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) para que cada vez más los usuarios gocen de mejores servicios de comunicaciones, al punto que se ha logrado que los servicios móviles (principalmente datos, que es hacia donde tiende el sector) sean ahora imprescindibles para los usuarios colombianos.

De esta forma, la evaluación de los mercados exige que las agencias y los reguladores se adapten a la dinámica cambiante del sector y tengan una visión de largo plazo, comprendiendo las dinámicas y las tendencias del sector. Esto significa que la CRC, a la hora de evaluar las condiciones de competencia de los mercados relevantes, debe alejarse del análisis tradicional de participaciones de mercado y concentración, que es el que ha utilizado en años anteriores y el que sigue primando hasta ahora, para evaluar la verdadera dinámica del mercado en la cual lo relevante es la inversión que se genera para prestarle más y mejores servicios de telecomunicaciones a los usuarios. Además, el regulador colombiano debe alinearse con las mejores prácticas internacionales en materia de definición de mercados relevantes y de análisis de condiciones de competencia, para estar a tono con las últimas tendencias.

Como se ha manifestado de parte de COMCEL en diversas ocasiones, es evidente que el sector de telecomunicaciones en Colombia ha presentado avances sustanciales en los últimos años en términos de accesos, cobertura, tráfico y tarifas minoristas, lo que hace que los usuarios cada vez estén en una mejor situación o, lo que es equivalente, que el bienestar de los consumidores tenga una clara tendencia creciente. Esto es especialmente notable en los servicios móviles, en donde el tráfico total se ha incrementado de forma exponencial en los últimos años, multiplicándose por 4,4 en tan solo 3 años, lo que ha sido posible gracias al esfuerzo de los operadores y a la actividad regulatoria de la CRC en materia de acceso a mercados mayoristas (RAN, OMV) y en promoción del despliegue de infraestructura.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

La previsión a futuro es que esa tendencia de crecimiento acelerado del tráfico de internet móvil se mantenga, tanto por la dinámica de competencia como por la tecnología 5G que pronto comenzará a funcionar en Colombia. En efecto, se debe tener en cuenta que el sector atraviesa por un momento coyuntural muy importante consistente en la subasta de espectro 5G que se asignará en diciembre de este año, y que generará una reconfiguración completa del tablero de competencia del sector, a lo cual se le suma la integración proyectada entre dos de los operadores más grandes del mercado.

Las cifras del mercado y la fuerte dinámica de competencia actual y prospectiva, además de la previsión a fuertes cambios y actualizaciones tecnológicas en el corto plazo, como se expondrá en la siguiente sección, demuestran que el mercado relevante de Servicios Móviles en Colombia se caracteriza por una fuerte dinámica competitiva, generando beneficios importantes para los consumidores que cuentan con múltiples ofertas de servicio y la posibilidad de elegir o cambiar de prestador sin ningún tipo de barreras o limitaciones, como lo evidencian los datos de portabilidad y de churn, haciendo poco aconsejable intervenir el mercado y distorsionar su funcionamiento, el cual que viene aportando de manera sostenida al bienestar del usuario.

Esta visión de fuerte competencia es plenamente compartida incluso por funcionarios públicos como el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien ha manifestado públicamente que la competencia de este sector es feroz y que lo que se requiere es una inversión permanente para que se logre la meta de conectar al 85% del país<sup>2</sup>.

## 2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

En esta sección se presentan argumentos que demuestran que los servicios móviles experimentan una fuerte dinámica de competencia, la cual se profundizará en el futuro. **Adicionalmente, los argumentos presentados en estos comentarios son ampliados de forma rigurosa en dos (2) documentos que se envían como anexos, y que constituyen opiniones profesionales independientes de reputados consultores:**

- a) Estudio de las firmas eConcept y OnPoint “Análisis de las dinámicas del mercado y las condiciones de competencia actuales y prospectivas en los mercados relevantes minoristas de “Voz Saliente Móvil” y “Servicios Móviles” en Colombia”.
- b) Estudio de la firma Analysys Mason “Análisis de los mercados de servicios móviles en Colombia”.

<sup>2</sup> <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/mintic-mauricio-lizcano-hace-un-balance-del-sector-y-de-la-subasta-del-5g-793379>



## 2.1. Debe establecerse únicamente un mercado relevante minorista de servicios móviles

A partir de la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017, en la regulación se incluyen tres (3) mercados relevantes de servicios móviles. En efecto, adicional al mercado Voz Saliente Móvil (que incluye los servicios de voz móvil, SMS y MMS), y del mercado Internet Móvil, en esa resolución la CRC decidió agregar al listado de mercados relevantes el mercado minorista Servicios Móviles, que se compone de las ofertas empaquetadas de voz móvil, SMS/MMS e internet móvil.

La existencia de 3 mercados relevantes de servicios móviles es una característica única de la regulación colombiana alejada totalmente de la práctica internacional, en la cual se define un único mercado relevante minorista de servicios móviles que incluye la oferta conjunta de voz móvil e internet móvil (además de SMS/MMS), por cuanto es esa oferta empaquetada la que ya se encuentra totalmente generalizada y porque las dinámicas de los mercados incluyen todos esos servicios<sup>3</sup>.

Contar con 3 mercados relevantes en lugar de 1 dificulta los análisis, desvía la atención del regulador en y definitivamente hace que se pierda de vista que el sector es totalmente convergente. En efecto, esto se le ha hecho notar a la CRC por parte de COMCEL en diversas oportunidades al momento de remitir comentarios a documentos publicados por el regulador, e incluso fue advertido por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en varios conceptos de abogacía de la competencia. Al pronunciarse sobre el proyecto que derivó en la expedición de la Resolución CRC 5108 de 2017, la SIC manifestó que la creación o definición del mercado Servicios Móviles haría que un gran número de usuarios pasaran del mercado Voz Saliente Móvil al nuevo mercado definido, ya que la tendencia ya apuntaba al consumo empaquetado de servicios, por lo que recomendó a la CRC evaluar los efectos de ese desplazamiento de usuarios tanto en la conformación del mercado Voz Saliente Móvil como en la declaratoria de dominancia que desde 2009 existe en dicho mercado<sup>4</sup>. Esta posición fue sostenida por la SIC en el tiempo, y volvió a recomendarle a la CRC revisar la situación dado que no resultaba claro el efecto de la definición del mercado relevante Servicios Móviles<sup>5</sup>, recomendación que la volvió a traer a colación al momento de pronunciarse sobre una modificación a normas relativas al Roaming Automático Nacional (RAN)<sup>6</sup>.

Además, la práctica internacional generalizada tiende de forma clara hacia la desregulación, y únicamente se mantienen como susceptibles de regulación ex ante algunos pocos mercados mayoristas, y ya no los minoristas, situación que, de acuerdo con la dinámica de mercado, debe ser replicada en Colombia, como se verá a continuación.

Desafortunadamente, el documento de la CRC hace un recuento muy superficial de experiencias internacionales respecto de la definición de mercados relevantes, y no hace énfasis en que la Unión Europea ya dejó de considerar a los mercados minoristas como susceptibles de regulación ex ante. Por su parte, la CRC menciona a Costa Rica, pero inexplicablemente olvida indicar que, desde el año 2017, en ese país se eliminaron

<sup>3</sup> Ver este punto en profundidad en el estudio anexo de la firma Analysys Mason.

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

<sup>5</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía 18-339645-13 del 22 de febrero de 2019. Disponible en [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/18-339645\\_Vr\\_P%C3%BAblica.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/18-339645_Vr_P%C3%BAblica.pdf)

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



las medidas regulatorias que existían sobre el mercado del “Servicio minorista de telecomunicaciones móviles” (un único mercado móvil) y se eliminó de la lista de mercados relevante susceptibles de regulación ex ante<sup>7</sup>.

## 2.2. No se cumplen los criterios para considerar al mercado como susceptible de regulación ex ante

Teniendo en cuenta que el documento de la CRC sobre el cual versan estos comentarios encuentra, contra toda evidencia, que el mercado relevante minorista de Servicios Móviles cumple con las condiciones para ser considerado susceptible de regulación ex ante, a continuación se expondrán las razones por las cuales ese hallazgo de la CRC es equivocado, a la luz de los tres (3) criterios establecidos en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

### 2.2.1. El mercado de Servicios Móviles presenta buenas condiciones de competencia

Respecto del primero de los criterios del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 para determinar si un mercado relevante debe ser considerado susceptible de regulación ex ante, consistente en evaluar las condiciones actuales de competencia en el mercado, el documento de la CRC encuentra que, tras actualizar los análisis realizados en 2017 con cifras a 2022, el mercado relevante Servicios Móviles continúa teniendo problemas de competencia *“toda vez que se encuentra altamente concentrado, existe un operador dominante, persisten barreras a la entrada sustanciales, y si bien la cobertura de los servicios ha aumentado, la percepción de calidad no mejora e incluso en términos velocidad de descarga ha disminuido. Por último, se identificó una amplia brecha en términos de ingresos y niveles de rentabilidad entre CLARO y los demás operadores móviles”*<sup>8</sup>.

De los hallazgos del documento de la CRC se puede observar que el regulador continúa con el enfoque tradicional de análisis de condiciones de competencia, en el cual se les da una altísima preponderancia a las participaciones de los operadores y a la concentración de mercado, y deja de lado un estudio riguroso de la verdadera dinámica de competencia, en la cual se debe analizar cómo se han comportado los beneficios a los consumidores en términos de consumo promedio y tarifa minorista para dar cuenta de la imposibilidad de que un operador pueda actuar de forma independiente en el mercado. La CRC hace un recuento de barreras a la entrada desde una perspectiva principalmente teórica, barreras que de forma clara son inherentes a una industria con altos requerimientos de inversión como la de telecomunicaciones, pero no examina si en efecto esas barreras teóricas a la entrada son en la práctica eficaces para evitar la entrada de un nuevo operador y su crecimiento, análisis teórico que es rebatido con la evidencia del ingreso de WOM, que en tan solo 2 años desde el lanzamiento de su oferta comercial ya ha alcanzado cuatro millones de clientes<sup>9</sup>.

Además, el regulador subestima el efecto positivo que sus propias normas han tenido en la promoción de competencia y en la eliminación de barreras de entrada y de cambio, por cuanto es evidente que la regulación en materia de Portabilidad Numérica Móvil, RAN y OMV, entre otras, ha tenido un impacto muy positivo en la

<sup>7</sup> SUTEL. Superintendencia de Telecomunicaciones de Costa Rica. SUTEL declara en competencia mercado móvil. 22 de septiembre de 2017. Disponible en <https://www.sutel.go.cr/noticias/comunicados-de-prensa/sutel-declara-en-competencia-mercado-movil>

<sup>8</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 117.

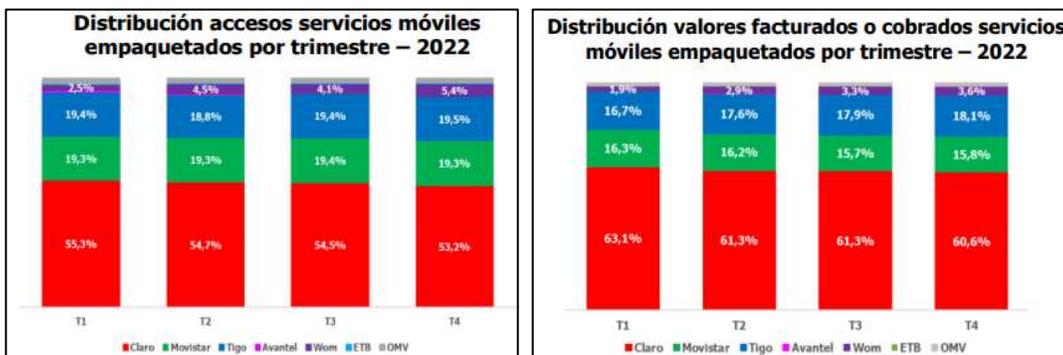
<sup>9</sup> <https://www.eluniversal.com.co/colombia/wom-alcanzo-los-cuatro-millones-de-clientes-en-el-pais-BF8979434>



dinámica de competencia al permitir que los usuarios cambien de forma casi instantánea de operador y proveer acceso inmediato a cobertura nacional para todos los operadores.

### 2.2.1.1. Hay una tendencia hacia la desconcentración del mercado

En una sección del documento (sección 5.1.2.) de la CRC se muestran participaciones de mercado únicamente para el año 2022, sesgando así el análisis en tanto se impide observar la tendencia y arribar a conclusiones objetivas. A pesar de esto, incluso con esas muy pocas observaciones se evidencia una reducción de la participación de COMCEL en acceso y valores facturados o cobrados de servicios empaquetados, circunstancia que le debería dar luces a la CRC para comprender que la tendencia del mercado es hacia la desconcentración.



Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. págs. 46-47.

El regulador manifiesta preocupación por la participación específicamente del operador líder en cada una de las variables, para lo cual construyó una tabla con esas cifras:

**Tabla 5.1. Mayores participaciones registradas en el mercado “Servicios Móviles” y en los servicios de telefonía móvil e internet móvil entre 2017 a 2022**

Mercado / Servicio	Dimensión	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mercado “Servicios Móviles”*	Accesos	49,4%	65,9%	63,8%	66,8%	55,6%	53,2%
	Ingresos**	59,6%	68,6%	69,3%	71,9%	63,1%	60,6%
Servicio de telefonía móvil	Líneas	47,2%	45,8%	46,9%	48,8%	46,7%	46,5%
	Tráfico	60,9%	58,6%	60,3%	61,3%	59,4%	53,8%
	Ingresos	58,6%	56,7%	53,2%	53,8%	56,4%	53,7%
Servicio de internet móvil	Accesos	56,9%	53,7%	55,6%	55,6%	53,1%	52,2%
	Tráfico	50,0%	51,5%	46,6%	51,1%	42,9%	39,8%
	Ingresos	55,5%	54,7%	59,1%	62,0%	61,7%	60,2%

Fuente: CRC a partir de reportes PRST al Sistema Colombia TIC.

\* Las participaciones registradas para los años 2017 a 2020 corresponden a las estimadas dentro de la Actuación Particular adelantada respecto del proveedor COMCEL S.A. (CLARO) que se decidió a través de la Resolución CRC 6146/21

\*\* Para 2021 y 2022 corresponde a la cifra de valores facturados de servicios empaquetados.

Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. Pág. 59.

En este punto es importante manifestar que COMCEL ha indicado en repetidas ocasiones a la CRC que existen distorsiones que hacen que no sean totalmente confiables las cifras que se publican en el Sistema Colombia TIC, principalmente respecto de internet móvil. Esto se debe a que, por una parte, existe una discrepancia respecto del reporte de tráfico de internet móvil en el segmento por demanda, consistente en que, mientras COMCEL, conforme lo exige la regulación, excluye del reporte el tráfico por el cual los usuarios no realizan



ningún pago y, a juzgar por las cifras reportadas los otros operadores no realizan esa exclusión (es decir, sí reportan ese tráfico sin costo para el usuario), lo cual reduce de forma artificial el tráfico de internet móvil de COMCEL y, en consecuencia, infla artificialmente el IPROM de este operador, haciendo lucir sus tarifas minoristas más elevadas frente a las de los demás competidores. Se trata entonces de una distorsión derivada de diferentes metodologías de reporte que impide que los valores sean comparables y por ende no deben ser usados para sustentar propuestas regulatorias como la que aquí se comenta.

Por otro lado, no existe una homogeneidad en cuanto a la forma en que cada operador realiza la asignación de ingresos a cada servicio en ofertas empaquetadas, asignación que cada operador hace de forma discrecional y que no es conocida por la CRC<sup>10</sup>, por lo cual el regulador no tiene certeza de la participación verdadera de cada compañía medida en ingresos para ningún servicio<sup>11</sup>.

Esto se suma a que en la Actuación Particular en la cual se declaró la dominancia de COMCEL en el mercado relevante Servicios Móviles el tamaño de ese mercado empaquetado medido en usuarios fue construido con base en requerimientos particulares y, en cuanto a tráfico e ingresos, la CRC realizó una extrapolación, que consistió en que se calculó el porcentaje de usuarios de cada operador que supuestamente harían parte del mercado conjunto de Servicios Móviles<sup>12</sup> y se aplicó ese porcentaje tanto a los ingresos totales del operador como al tráfico (por separado para voz móvil y para internet móvil)<sup>13</sup>. Este ejercicio carece de total rigurosidad y no puede ser utilizado por la CRC como sustento de un proyecto regulatorio como el que se comenta.

En todo caso, incluso con las distorsiones existentes en las cifras, la tabla anterior incluida por la CRC en su documento muestra que la participación del líder se ha reducido en la gran mayoría de las variables, reducción que es más pronunciada desde 2020 (-13,6pp en accesos del mercado Servicios Móviles y -11,3pp en ingresos), con lo cual es evidente la mayor competencia en el mercado. Sin embargo, una vez más, la CRC pierde de vista que la práctica internacional no se centra en la participación del líder como una variable relevante para determinar las condiciones de competencia, y hay países en los cuales un operador tiene más del 60% de ingresos y, a pesar de eso, no se declara a ningún operador como dominante ni se imponen medidas en el mercado móvil minorista<sup>14</sup>.

La CRC igualmente manifiesta preocupación por la concentración del mercado medida en HHI, ya que considera que la misma es bastante elevada y no muestra signos de reducción. Si se analizan un periodo de tiempo de más de una década, se puede observar una clara tendencia hacia la desconcentración, y en cualquier lugar es

<sup>10</sup> Conforme con respuesta de la CRC del 12 de diciembre de 2021 (radicado 2021528087) a un derecho de petición remitido por COMCEL el 16 de noviembre de 2021 (2021815010).

<sup>11</sup> Estas situaciones fueron explicadas de forma detallada en el derecho de petición remitido por COMCEL a la CRC el día 31 de mayo de 2022 (radicado 2022807775). Adicionalmente, dichas distorsiones son también abordadas en los estudios que se envían anexos elaborados por las firmas consultoras eConcept/OnPoint y Analysys Mason.

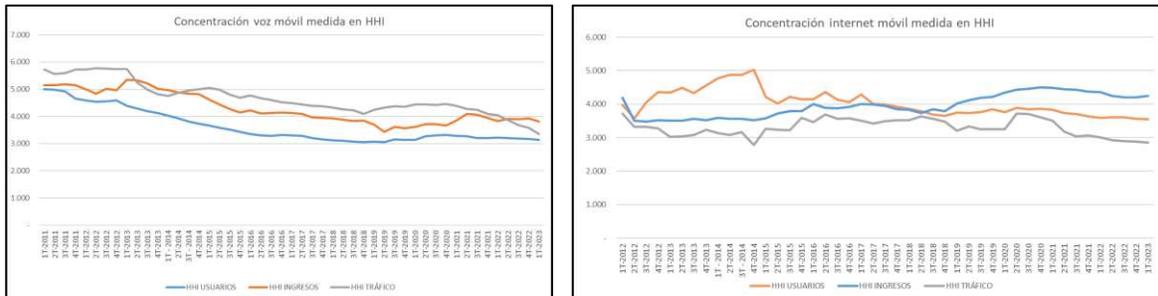
<sup>12</sup> Punto en el cual la CRC obtuvo unos resultados insólitos y alejados de la realidad, mostrando que, por ejemplo, en el 1T-2022 el 96,9% de usuarios móviles de COMCEL hacían parte del mercado Servicios Móviles (es decir, consumían de forma conjunta voz móvil y servicios móviles), mientras que dicha proporción era de apenas 67,3% para TIGO y de 42,9% para MOVISTAR, lo cual contradice toda lógica en un mercado que, ya para ese momento, presentaba altísimos grados de empaquetamiento, como es evidente al evaluar los planes postpago y los paquetes prepago ofrecidos por los operadores.

<sup>13</sup> Resolución CRC 6146 de 2021, pág. 239.

<sup>14</sup> Es el caso de Arabia Saudita, en el cual el líder tiene una participación de 64,4% de ingresos, pero no es declarado como dominante y tampoco se han impuesto medidas regulatorias en el eslabón minorista. Para mayor detalle, ver estudio anexo de la firma Analysys Mason.



evidente que la concentración del mercado resulta ser una variable dinámica que no tiene por qué generarle preocupaciones al regulador, no constituye un problema que deba ser resuelto con medidas regulatorias.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Además, el análisis de concentración medido en HHI es un criterio que podría resultar obsoleto y poco útil para la industria de telecomunicaciones. Una muestra clara del error de basar los análisis de competencia en la concentración de mercado medida en HHI es que la industria de telecomunicaciones se caracteriza específicamente en tener pocos operadores (al menos pocos con un tamaño relevante de mercado), lo cual resulta natural a este sector por sus distintas particularidades y altos costos. Esto es explícitamente reconocido por la CRC en su documento, en el cual se indica con claridad que Colombia, con cuatro (4) OMR, resulta tener un número mayor de OMR que en otros países, dado que tanto en América Latina y el Caribe como en los países de la OCDE el promedio está entre 3 y 4 OMR<sup>15</sup>. Esto quiere decir que, si suponemos un país con 4 OMR en donde todos tengan la misma participación (25%), el HHI será de 2.500<sup>16</sup>, que es el umbral por encima del cual el Departamento de Justicia de Estados Unidos considera que un mercado es “*altamente concentrado*”<sup>17</sup>. Esto demuestra de forma evidente que el HHI no resulta ser un parámetro útil para evaluar las condiciones de competencia de un mercado de telecomunicaciones, ya que la cantidad promedio de un mercado de telecomunicaciones siempre será considerado como altamente concentrado, clasificación rígida y estática (se basa en unos umbrales concretos) que en nada tiene que ver con la verdadera dinámica de los mercados y de la competencia.

Esto sin tener en cuenta que, adicionalmente, los operadores de telecomunicaciones se enfrentan a la fuerte competencia de agentes que no son considerados en la caracterización del mercado, que no están sujetos a las mismas cargas regulatorias, y que distribuyen sus servicios a través de las redes que los operadores construyen y mantienen: se trata de los proveedores de servicios OTT, los cuales han transformado por completo las dinámicas de los servicios de comunicaciones pero, a pesar de esto, el regulador colombiano sigue sin evaluarlos de forma consistente y continúa sin tenerlos en cuenta a la hora de realizar las caracterizaciones de mercado, por lo que la desconcentración es en realidad mucho más pronunciada.

<sup>15</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 131.

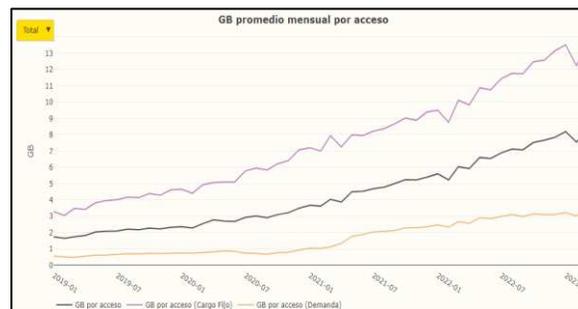
<sup>16</sup> El cuadrado de 25% es 0,0625, lo que multiplicado por 4 (sumar los cuadrados de los 4 OMR) y multiplicando por 10.000 da como resultado un HHI de 2.500.

<sup>17</sup> <https://www.justice.gov/atr/herfindahl-hirschman-index>



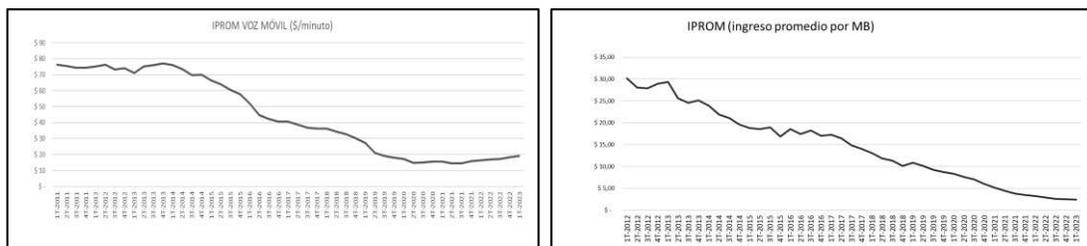
### 2.2.1.2. El bienestar de los consumidores es cada vez mayor

Los análisis de la CRC deberían estar centrados en el bienestar del consumidor, que es el fin último de la regulación de telecomunicaciones. Como se mencionó previamente, en los últimos años se ha presentado un aumento exponencial del tráfico de datos, lo cual se acompaña de una reducción del tráfico de voz principalmente por el reemplazo del servicio de voz móvil por otras formas de comunicación provistas por proveedores de servicios OTT. Ese fuerte incremento del tráfico de datos móviles se debe en parte a un aumento de los abonados, pero principalmente se debe a un fuerte aumento del tráfico promedio por acceso, al punto que el consumo por abonado (GB/Mes) se incrementó en más del 100% en tan solo 2 años.



Data Flash 2023-015 – Internet Móvil.

Por su parte, los usuarios cada vez pagan tarifas minoristas menores. Usando como variable proxy el ingreso promedio por unidad de consumo (IPROM), es evidente la fuerte tendencia decreciente de los precios minoristas tanto en voz móvil<sup>18</sup> como en internet móvil, servicio en el cual el precio (\$/MB) se ha reducido un 70,5% en 3 años.



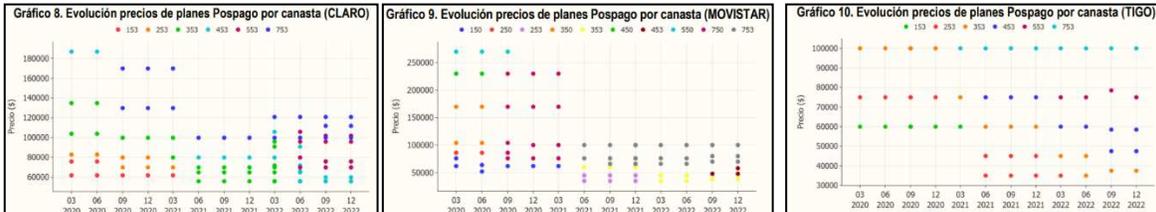
Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

Esto es una consecuencia notable de la fuerte presión competitiva, que se observa también al revisar las ofertas publicadas por los distintos operadores. A diferencia de hace apenas 2 años, hoy en día ya no existen planes postpago de más de \$100.000, y la competencia ha hecho que al mismo tiempo todos los operadores hayan reducido el precio de sus ofertas y aumentado de forma sustancial los beneficios de los planes, tanto en cantidad de GB incluidas como en valores agregados como aplicaciones sin límite de consumo o afiliaciones a servicios

<sup>18</sup> En voz móvil, si bien en la gráfica se puede observar un leve repunte del IPROM (\$/minutos), este se debe simplemente a que el tráfico ha bajado de forma muy pronunciada, y no a que las personas paguen ahora más, pues en realidad hace años la regla del mercado son los minutos ilimitados, lo que implica una tarifa unitaria que tiene a cero.



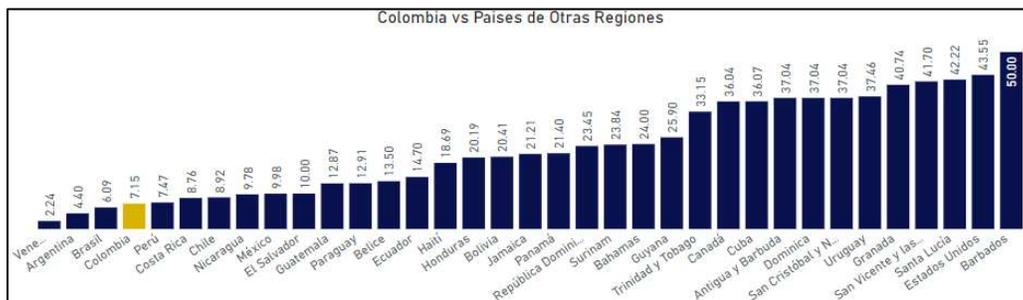
de streaming OTT incluidas. Un momento paradigmático de la presión competitiva fue el segundo trimestre de 2021, momento en el cual se da el lanzamiento de la oferta comercial de WOM con una estrategia de bajos precios, seguida inmediatamente de una reducción de precios y aumento de GB de los principales operadores (incluido COMCEL), lo que significó una reconfiguración total y abrupta de la competencia en el mercado, al punto que ya se empieza a generalizar la presencia de ofertas postpago con datos ilimitados, lo cual incluso existe en el segmento prepago, que también ha experimentado un aumento notable de las GB en los paquetes.



Data Flash 2023-017 – Tarifas de Servicios Móviles.

**Esto quiere decir que el consumidor colombiano paga hoy en día menos por más o, de forma equivalente, disfruta de mucho más por una fracción del valor, situación que invariablemente significa que se ha dado un incremento sustancial en el bienestar de los consumidores producto de la dinámica competitiva del mercado. Desde otra perspectiva, es evidencia de la imposibilidad de todos los agentes que concurren al mercado, incluido COMCEL, de actuar con independencia de los demás competidores.**

Pero no solo los usuarios en Colombia están mejor que antes, sino que están en una mejor situación que en otros países. Por ejemplo, al comparar la canasta de voz y datos de alto consumo, que resulta ser la canasta más pertinente para el presente análisis, al versar estos comentarios sobre el mercado Servicios Móviles, que contiene la oferta conjunta de voz y datos, se observa que, en el año 2022, Colombia ocupó el cuarto puesto entre todos los países de América (fue el cuarto país con los menores precios medidos en USD, mismo puesto que había ocupado en 2021).



CRC. Comparador de Canastas de Precios TIC.

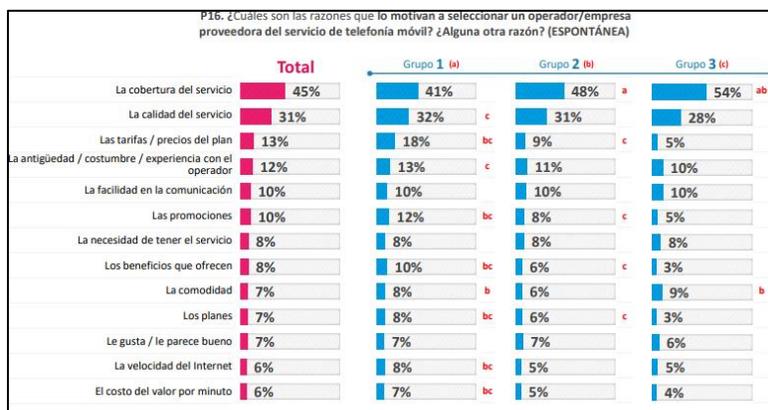
Con estas cifras se demuestra que existe una fuerte competencia en precios, que han llevado a Colombia a tener uno de los servicios móviles más baratos de todo el continente.



### 2.2.1.3. La competencia se da en varias dimensiones y es muy heterogénea

Sin embargo, el documento de la CRC no ahonda en una característica que resulta muy relevante a la hora de evaluar el mercado, y es que la competencia en los servicios móviles en Colombia se da en múltiples dimensiones. En efecto, además del precio, los operadores compiten en variables como la cobertura, la calidad y la variedad en la oferta (características de los planes pospago y paquetes prepago).

En efecto, el estudio del Centro Nacional de Consultoría (CNC) que usó la CRC como insumo para estructurar el documento muestra cifras que evidencian que hay diversos factores que inciden en la decisión de un usuario al seleccionar un operador por encima de otros, siendo el factor más relevante la cobertura del servicio (45%), seguido a mucha distancia por la calidad (31%) y, más atrás todavía, las tarifas (13%), seguida de otras variables<sup>19</sup>.



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

La CRC indica que la cobertura, como factor de elección de operador por parte de los usuarios aumentó 13 puntos porcentuales con respecto a la medición realizada en 2016 (cuando fue del 32%)<sup>20</sup> y, como se puede ver en la figura anterior, los municipios del Grupo 3 (los de menor desempeño y menor desarrollo en condiciones socioeconómicas) son los que más valoran la cobertura, la cual es proporcionada en mayor medida por COMCEL. Además, es notable observar que la tarifa, que es apenas la tercera razón por la que los usuarios eligen su operador, es mucho menos valorada por los usuarios de COMCEL (9%), en comparación con los de MOVISTAR (18%), TIGO (16%), VIRGIN (23%) y WOM (28%), lo que demuestra que, si bien todos los operadores compiten en todas las variables, cada uno define de forma autónoma y legítima qué estrategia seguir y en qué atributos enfocarse.

<sup>19</sup> Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Págs. 125-128.

<sup>20</sup> Documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles". pág. 26.



P16. ¿Cuáles son las razones que lo motivan a seleccionar un operador/empresa proveedora del servicio de telefonía móvil? ¿Alguna otra razón? (ESPONTÁNEA)

	Total	Claro <sup>(a)</sup>	movistar <sup>(b)</sup>	tigo <sup>(c)</sup>	Virgin <sup>(d)</sup>	Claro <sup>(e)</sup>	etb <sup>(f)</sup>	WOM <sup>(g)</sup>
La cobertura del servicio	45%	47%	45%	44%	45%	39%	30%	48%
La calidad del servicio	31%	30%	31%	33%	29%	32%	19%	42% <sup>abcd</sup>
Las tarifas / precios del plan	13%	9%	18% <sup>a</sup>	16% <sup>a</sup>	23% <sup>ac</sup>	34% <sup>abc</sup>	36%	28% <sup>abc</sup>
La antigüedad / costumbre / experiencia con el operador	12%	15% <sup>bcde</sup>	10% <sup>df</sup>	9% <sup>df</sup>	4%	2%	13%	2%
La facilidad en la comunicación	10%	11% <sup>a</sup>	9%	8%	9%	11%	-	12% <sup>e</sup>
Las promociones	10%	8%	11% <sup>a</sup>	13% <sup>a</sup>	21% <sup>abcd</sup>	26% <sup>abcd</sup>	8%	13% <sup>a</sup>
La necesidad de tener el servicio	8%	9% <sup>a</sup>	8%	6%	6%	12%	1%	7%
Los beneficios que ofrecen	8%	6%	9% <sup>a</sup>	7%	15% <sup>abc</sup>	11%	9%	14% <sup>abc</sup>
La comodidad	7%	7%	7%	7%	6%	7%	8%	8%
Los planes	7%	5%	10% <sup>ac</sup>	6%	16% <sup>abc</sup>	17% <sup>ac</sup>	20%	10% <sup>a</sup>
Le gusta / le parece bueno	7%	7%	7%	5%	7%	10%	4%	5%
La velocidad del Internet	6%	6%	7%	9% <sup>ad</sup>	4%	13% <sup>ad</sup>	-	10% <sup>ad</sup>
El costo del valor por minuto	6%	4%	7% <sup>a</sup>	6% <sup>a</sup>	11% <sup>abc</sup>	16% <sup>abc</sup>	6%	11% <sup>abc</sup>
Base (Real)-Total entrevistados	5.004	3.074	966	810	255	30	30	238
Base (Exp. milles)	34.010	20.174	6.299	5.929	1.887	200	200	1.993

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

Adicionalmente, las preferencias a la hora de elegir operador cambian también en función del rango de edad, del género de la persona y del estrato socioeconómico, por lo cual la dinámica de competencia es muy heterogénea y cada operador compite de forma distinta según el nicho de mercado y el perfil de usuario al que quiere atacar, análisis que brilló por su ausencia en el documento de la CRC.

Como era de esperarse, la cobertura y la calidad también son la principal razón para cambiarse de operador, seguido de las tarifas. Es importante notar también que la **señal** es una razón adicional por la que los encuestados respondieron que se cambian de operador, y es especialmente relevante en los municipios del Grupo 2 y Grupo 3.

P29. ¿Por qué razones se cambió de operador?, ¿Alguna otra? (ESPONTÁNEA)

	Total	Grupo 1 (a)	Grupo 2 (b)	Grupo 3 (c)
Por la cobertura del servicio	29%	28%	31%	37%
Por la calidad del servicio	27%	29%	25%	26%
Por mejores tarifas	25%	28%	22%	19%
Por la señal	22%	16%	30% <sup>a</sup>	48% <sup>ab</sup>
Por las promociones	16%	18% <sup>c</sup>	15%	6%
Por los problemas presentados con el operador	12%	12%	13%	9%
Por mejor servicio al cliente	7%	8%	5%	12%
Por tener más servicios	7%	9%	5%	3%
Por la velocidad de la conexión de datos / internet móvil	6%	5%	8%	1%
Para acceder a un equipo celular	3%	4%	2%	3%
Porque mis familiares y/o amigos están con el operador	1%	1%	2%	-
Por la variedad de planes	1%	2%	-	1%
Otra	7%	6%	7%	10%

Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 136.

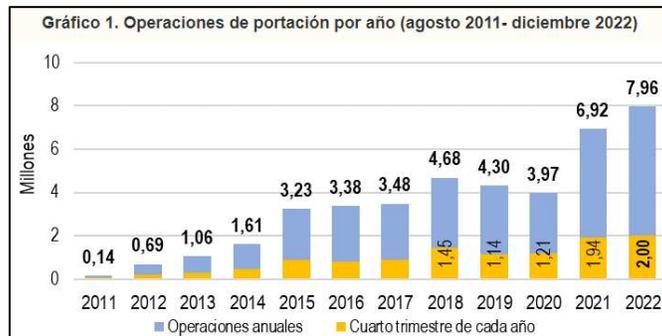
Todas estas cifras obtenidas del estudio del CNC demuestran que para los usuarios resulta de menor importancia la tarifa, la variedad de planes y las promociones en comparación con la cobertura, la calidad y la señal, variables que sumadas corresponden a los factores de mayor peso a la hora de elegir operador y de cambiarse, y que cada grupo de usuarios valora de forma diferente el servicio, mostrando una dinámica compleja y cambiante, lo cual la CRC no analizó. No sobra resaltar que en materia de cobertura la CRC ha expedido copiosa regulación que elimina la ventaja derivada de contar con mayor cobertura (obligación de



ofrecer RAN sin limitación alguna) y que es el operador solicitante quien decide en qué lugares y por cuánto tiempo desea disfrutar de esta instalación esencial, reconociendo las tarifas reguladas fijadas por la autoridad.

**2.2.1.4. Hay una robusta movilidad de usuarios**

En cuanto a la movilidad de los usuarios, el documento de la CRC indica que la portabilidad es un derecho que “ha sido poco utilizado por los usuarios, pues la cantidad de operaciones registradas por operador en promedio en un trimestre representa un porcentaje muy bajo del total de usuarios por operador”<sup>21</sup>. Lejos de querer entrar en una discusión de qué porcentaje se podría considerar “alto” o “bajo”<sup>22</sup>, lo que es una realidad es que hay una tendencia creciente en el número de portaciones realizadas, las cuales fueron en 2022 superiores en un 70% a las que se dieron en 2018.



Data Flash 2023-001 – Portabilidad Numérica Móvil.

Esto se suma al hecho de que los usuarios que permanecen en su operador lo hacen no porque haya dificultades para pasarse a otro operador, ya que apenas un 2% de encuestados consideró que “el trámite es muy demorado”, sino que permanecen principalmente por satisfacción con su operador actual (53%), gozar de buena señal (19%), tener mejor cobertura (18%).

P30. ¿Por qué no se ha cambiado de operador?, ¿Alguna otra? (ESPONTÁNEA)	Atención: Base muy pequeña de análisis							
	Total	Claro (a)	movistar (b)	tigo (c)	Virgin (d)	Qmóvil extra (e)	etb (h)	WOM (i)
Me encuentro satisfecho	53%	49%	57%*	61%*	66%*b	61%	54%	72%*abc
La buena señal	19%	20%*	16%	15%	19%	10%	7%	15%
Tiene la mejor cobertura	18%	20%*	17%†	16%	17%	11%	2%	9%
No me llama la atención / no veo la necesidad	16%	17%*	13%	14%	12%	14%	8%	15%
La antigüedad / experiencia con el operador	14%	17%*bc	11%	11%	8%	13%	2%	8%
Tiene la mejor calidad del servicio	11%	10%	9%	12%	16%*b	10%	7%	11%
Tiene las mejores tarifas	7%	4%	11%*	7%*	16%*c	23%*bc	17%	16%*c
La buena atención al cliente	4%	3%	5%*	6%*	5%	8%	13%	10%*ab
No hay buenas ofertas / promociones	4%	3%	5%*	4%	4%	6%	8%	4%
El trámite es muy demorado	2%	2%	3%	2%	2%	-	4%	2%
Mis amigos y/o familiares están en este operador	2%	2%	1%	3%†	2%	3%	2%	-
Falta de dinero	2%	2%*	1%	1%	2%	2%	-	1%
No sabe	2%	2%	1%	2%	2%	3%†	-	-

Centro Nacional de Consultoría. Estudio de usos, hábitos, preferencias y experiencia del usuario con respecto al consumo de servicios de comunicaciones móviles en Colombia. Pág. 138.

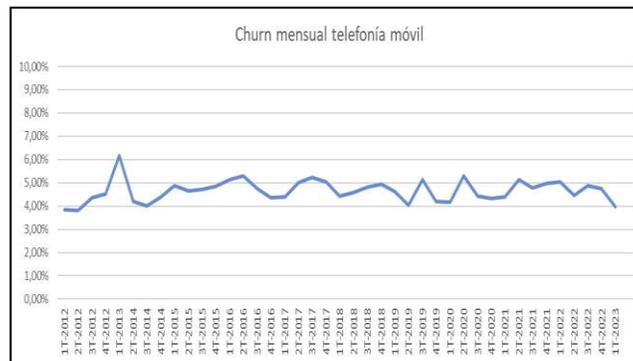
<sup>21</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 67.

<sup>22</sup> En el estudio anexo de la firma consultara Analysys Mason se profundiza al respecto, y se demuestra que las portaciones en Colombia, como porcentaje del total de usuarios, está alineada con promedios internacionales.



Esto significa que la CRC realizó un análisis muy superficial de las portaciones y omitió indicar lo más importante: la posibilidad real que tiene un usuario de cambiarse de operador de forma casi inmediata es un elemento que dinamiza la competencia (incluso sin necesidad de que el usuario realice una portación efectiva) pues la sola posibilidad de portarse obliga a los operadores a trabajar constantemente por mantener satisfechos a sus usuarios, so pena de perder cientos de miles de clientes en poco tiempo. El regulador no puede pretender que todos o la mayoría de los usuarios se cambien de operador cada mes para determinar que sí existen buenas condiciones de competencia, sino que lo que debe buscar, y lo ha logrado mediante la regulación, es que los usuarios estén en plena capacidad de ejercer ese derecho, e incluso el documento de la CRC reconoce que la reciente expedición de la Resolución CRC 7151 de 2023 será un factor que dinamice aún más la movilidad de los usuarios<sup>23</sup>.

Aparte de analizar de forma equivocada la portabilidad y su impacto sobre la competencia, la CRC omitió evaluar el churn o tasa de desafiliación, el cual tiene un valor mensual de aproximadamente 5%, lo que equivale a una tasa anual del 60% y significa que, potencialmente, un operador podría perder más de la mitad de sus usuarios en cuestión de un año, a menos que compita firmemente por no perder usuarios y por atraer más clientes.



Cálculos propios con información del Sistema Colombia TIC.

La variación en términos de participación de mercado en el período analizado indica entonces que todos los operadores compiten activamente en el mercado y que ninguno de los concurrentes puede actuar con independencia de los demás competidores dado que, de hacerlo, sufriría importantes bajas en su participación.

### 2.2.1.5. La regulación ha reducido las barreras de entrada, las cuales no son disuasorias

El documento de la CRC hace un análisis superficial de las barreras de entrada, y prácticamente se limita a hacer un recuento de cuáles son teóricamente las barreras existentes y a explicar qué significa cada una en el ámbito de las telecomunicaciones<sup>24</sup>, pero sin hacer un verdadero estudio de si existen o no en el mercado móvil colombiano ni determinar si esas eventuales barreras son en realidad eficaces.

<sup>23</sup> Documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles". pág. 67.

<sup>24</sup> Documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles". págs. 68-72.



El regulador manifiesta que *“El fenómeno de las economías de escala es observable en muchas industrias, desde la automotriz hasta la producción de software, y en telecomunicaciones, estas economías crean un incentivo para que existan pocos proveedores en el mercado”*<sup>25</sup> (NFT), con lo cual la CRC reconoce que hay circunstancias propias del sector de telecomunicaciones que llevan a que exista un número reducido de proveedores, situación que no es en sí misma problemática ni amerita intervenir el mercado para forzar alguna estructura de mercado distinta. Acto seguido, la CRC manifiesta que *“a través de los acuerdos de RAN y la operación móvil virtual, estas barreras se pueden reducir, según las condiciones y precios establecidos por el OMR anfitrión (y la regulación)”*<sup>26</sup>, con lo cual es claro que la actividad reguladora de la CRC ha mitigado las barreras presentes. Esto se suma a que otras regulaciones que han reducido barreras en el mercado: cambio del régimen de concesión por el de habilitación general, eliminación de cláusulas de permanencia mínima en los servicios móviles, prohibición de boqueo de terminales y de configuración hacia bandas de espectro específicas.

En cuanto a las economías de escala y alcance como potenciales barreras de entrada en el sector de telecomunicaciones, se debe tener claro que el tamaño absoluto y relativo de cada operador se debe a sus propias decisiones de negocio, principalmente a la inversión que han realizado, como claramente lo indica el documento de la CRC: *“es importante tener en cuenta que las diferencias en el tamaño de la infraestructura que se presenta entre los operadores de servicios móviles, así como las diferencias en las economías de escala y alcance que cada uno explota, provienen de la inversión histórica que cada uno ha realizado a lo largo de los años”*<sup>27</sup> (NFT)

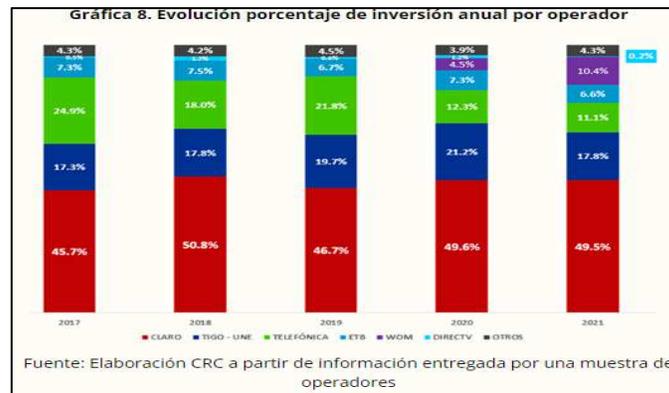
Al observar la dinámica de inversión en los últimos años, vemos que, mientras COMCEL ha mantenido su compromiso inversor y continúa representando alrededor del 50% de las inversiones del sector, hay operadores que han reducido su inversión, con el caso paradigmático del operador MOVISTAR, el cual pasó de ser el segundo que más inversiones realizaba en 2017, con una participación cercana al 25% de las inversiones del sector, a reducir sustancialmente su participación hasta llegar al 11,1% en 2021 (menos de la mitad de la inversión del año 2017), ubicándose en una cifra cercada de inversión a la realizada por el operador entrante. No sorprende entonces que este operador sea insistente y vocal en solicitar la intervención del mercado y la fijación de privilegios asimétricos para compensar lo que no está logrando debido a la merma sustancial de sus inversiones.

---

<sup>25</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 70.

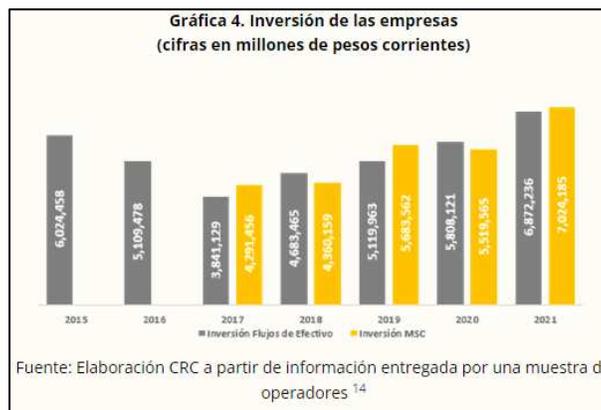
<sup>26</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 71.

<sup>27</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 97.



Fuente: Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Data Flash 2022-027. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

El comportamiento de las inversiones de MOVISTAR en Colombia, lejos de una casualidad, corresponde a una decisión de su accionista mayoritario, TELEFÓNICA, que en el año 2019 manifestó públicamente que va a priorizar sus esfuerzos en cuatro (4) mercados (España, Brasil, Alemania y Reino Unido), al considerarlos mercados clave<sup>28</sup>. Sin embargo, esta decisión de uno de los operadores de ralentizar y reducir sus inversiones y el efecto consecuente en su participación de mercado no puede ser un factor que genere preocupación en el regulador, por cuanto sencillamente la dinámica de mercado hará que, con los incentivos adecuados, la inversión que no realice un operador la realizarán otros. En efecto, a pesar de la reducción de inversiones de MOVISTAR, el total de inversiones del sector ha continuado en crecimiento si bien, como se mostrará en la parte final de este documento, sigue habiendo un problema de falta de inversión en el sector de telecomunicaciones en Colombia.



Fuente: Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Data Flash 2022-027. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

No basta con que simplemente existan barreras de entrada teóricas para considerar que hay problemas de

<sup>28</sup> <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/prensa/telefonica-aprueba-un-plan-con-cinco-decisiones-clave-que-marcaran-la-nueva-epoca-de-la-compania/>



competencia, sino que una conclusión en ese sentido debería primero demostrar fehacientemente que esas barreras en efecto previenen o dificultan de forma notable la competencia en el mercado y en últimas afectan el bienestar del consumidor, situación que no se compadece con la información existente sobre el desempeño del mercado. Este no es el caso del mercado colombiano, lo cual se puede observar con el caso de WOM: en primer lugar, ese operador decidió participar en la subasta de espectro del año 2019, lo que demuestra que el mercado es atractivo para ingresar e invertir y los agentes consideran viable entrar al mercado. Tras lanzar su oferta comercial en abril de 2021, con corte al 1T-2023 ya había alcanzado cuotas de mercado muy relevantes, con un 5% de usuarios de internet móvil (7,7% en el segmento pospago) y un 4% de ingresos de internet móvil (5% en pospago). Es fácil concluir entonces que la realidad del mercado y el avance de WOM contradicen de forma contundente la opinión de la CRC según la cual hay barreras de entrada al mercado, por cuanto las mismas, si llegasen a existir, que no es el caso, no son ni han sido eficaces y no sirven como elemento disuasor para que un operador nuevo dispuesto a invertir se consolide.

Esto se suma a que, como es de público conocimiento, nueve (9) empresas manifestaron interés en participar en el proceso de subasta de espectro que se desarrolla actualmente<sup>29</sup>, mostrando una vez más que el sector empresarial no considera que existan las supuestas barreras que la CRC describe, al ser dichas barreras insuficientes para evitar que participen en el mercado, lo que de demuestra además con el reciente ingreso a Colombia de una compañía de capital árabe a través de la adquisición del operador VIRGIN<sup>30</sup>, incursión que únicamente realiza un inversionista cuando ve un mercado dinámico y con posibilidades de competir.

### 2.2.1.6. Las rentabilidades responden a factores externos y a decisiones de negocio de cada operador

Otro de los factores que la CRC considera un síntoma de problemas de competencia en el mercado móvil en Colombia es que existen diferencias en los niveles de rentabilidad entre los distintos operadores, manifestando que el operador líder ha tenido utilidades positivas en los últimos años, a diferencia de algunos de sus competidores<sup>31</sup>.

**Tabla 5.5. Indicadores de rentabilidad operadores de servicios de telecomunicaciones móviles (2021-2022)**

Proveedor	Margen EBITDA		Margen Neto	
	2021	2022	2021	2022
<b>CLARO</b>	38,0%	36,7%	14%	12%
<b>MOVISTAR</b>	28,0%	19,7%	1,8%	-1,0%
<b>TIGO</b>	24,6%	30,3%	-47%	-19%
<b>ETB</b>	27,8%	22,6%	10%	4%
<b>VIRGIN MOBILE</b>	2,7%	1,8%	-2,3%	-2,4%
<b>WOM</b>	-400%	-96,7%	-599%	-268%

Fuente: Elaboración CRC con base en la información de estados financieros de 2022

Documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles". Pág. 97.

<sup>29</sup> <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/273768:9-interesados-en-obtener-permisos-para-uso-del-espectro-en-Colombia>

<sup>30</sup> <https://www.larepublica.co/empresas/los-arabes-entran-al-negocio-de-la-telefonía-tras-adquirir-virgin-mobile-latinoamerica-3685593>

<sup>31</sup> Documento "Revisión del mercado relevante Servicios Móviles". págs. 95-99.



La CRC manifiesta que *“la competencia efectiva debería poner presión en los niveles de rentabilidad de las compañías de tal manera que esta tienda hacia su costo de capital en el mediano y largo plazo”*<sup>32</sup> y, al hacer una revisión superficial de las cifras de rentabilidad, concluye que *“Estos resultados permiten confirmar que en el mercado de “Servicios Móviles” no ha existido una competencia efectiva, es decir, los actuales competidores no han ejercido una presión sobre la rentabilidad del operador dominante para llevarla a un nivel de ganancias convergentes a su costo de capital”*<sup>33</sup>. Esta conclusión del regulador resulta ser totalmente falsa dado que, si se observa la tabla anterior incluida en el documento de la CRC, tanto el margen EBITDA como el margen neto de COMCEL se reducen en 2022 con respecto a 2021, con lo cual se evidencia que el desempeño del líder del mercado también se ha visto presionado por la competencia en el sector.

Sin embargo, queremos dejar muy claro que la rentabilidad de los operadores no puede constituir un factor de decisión del regulador, dado que la regulación debe proteger y velar por el funcionamiento del mercado como un todo para lograr mejoras en el bienestar del consumidor (mejoras que en efecto se han logrado en Colombia), en lugar de proteger a uno y otro operador específico ni preocuparse por sus rentabilidades.

Adicional a que no debería ser un factor de relevancia, la CRC omitió analizar las razones que generan que existan distintos márgenes de rentabilidad entre los operadores, lo cual es producto de múltiples factores externos e internos, entre los que están la tasa de cambio, la inflación, el costo del espectro y decisiones propias de cada operador y de sus casas matrices, situación que en ningún momento debe ser resuelta por la CRC.

Por ejemplo, los márgenes de WOM de forma evidente obedecen a la estrategia de bajos precios para captar mercado a toda costa (incluso asumiendo pérdidas) que ha tenido ese operador desde su ingreso al mercado (estrategia que le ha servido para adquirir una importante cuota de mercado, como ya se mostró), la cual obligó al resto de operadores, incluido a COMCEL, a reaccionar y bajar igualmente sus precios al público. De forma respetable, WOM ha elegido reducir sus precios, presumiblemente por debajo de los costos, según sugieren los indicadores de rentabilidad, producto de decisiones autónomas del operador y sus inversionistas, circunstancia que en ningún caso es producto de problemas de competencia en el mercado y tampoco es responsabilidad del operador líder.

Otro ejemplo interesante es el de TIGO, operador cuya situación financiera ha salido a la luz pública en días recientes, al punto de hablarse de una posible reorganización empresarial. Al respecto, hay voces en el sector que consideran que esa situación particular se debe a errores del operador, específicamente en la subasta de 2019. Por una parte, TIGO decidió adquirir 40 MHz en la banda de 700 MHz, una cantidad de espectro que podría considerarse muy alta teniendo en cuenta la cantidad de usuarios de dicho operador y las necesidades de espectro correspondientes, junto con las altas exigencias en las obligaciones de hacer<sup>34</sup>.

Estas circunstancias no tienen relación alguna con la situación de competencia en el mercado. De hecho, el CEO de Millicom (uno de los accionistas de TIGO), al ser consultado sobre la situación actual de la compañía, manifestó que esta se debe a varios fenómenos, entre los que están la pandemia y las altas inversiones que requiere el sector, y declaró de forma clara que la competencia en Colombia es muy fuerte: **“La compañía ha venido sumando clientes, a lo cual se suma particularmente un sector que es hiper competitivo, una**

---

<sup>32</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 95.

<sup>33</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 96.

<sup>34</sup> <https://impactotic.co/opinion/crisis-de-tigo-une-cuando-una-subasta-impacta-para-mal-en-el-sector/>



estructura del sector en la cual hay un operador grande y operadores muy pequeños y **una agresiva competencia desplegada por un nuevo operador entrante**" (NFT).<sup>35</sup>

Por lo anterior, la situación financiera y los indicadores de rentabilidad de los operadores no definen el análisis de competencia del sector, pues una simple revisión de dichos indicadores pierde de vista las distintas decisiones de negocio (ajenas a las condiciones de mercado) y deja por fuera variables relevantes de la dinámica competitiva y podría sesgar el análisis de la CRC. En otras palabras, la decisión de no invertir de MOVISTAR o las malas decisiones de inversión adoptadas por TIGO no pueden servir de sustento para soportar supuestos problemas de competencia en el mercado ni para justificar una intervención regulatoria.

Como se demuestra de forma rigurosa, en el mercado relevante Servicios Móviles hay una fuerte competencia, la cual se da de forma dinámica en varias dimensiones y con una intensidad muy distinta a lo largo y ancho del territorio y muy cambiante por rango de edad, estrato socioeconómico y género, que exige que los operadores compitan con estrategias muy distintas. Esta competencia ha hecho que el consumo promedio por usuario se eleve de forma exponencial en los últimos años y que la tarifa minorista se reduzca de manera consistente, logrando así elevar sustancialmente el bienestar de los consumidores.

Dado que, conforme con el artículo 3.1.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016, para considerar a un mercado relevante como susceptible de regulación ex ante se deben cumplir de forma simultánea con los 3 criterios del artículo 3.1.2.3., el hallazgo de no cumplir con el primero de los criterios hace que de plano se descarte la inclusión de este mercado en la lista de mercados relevante susceptibles de regulación ex ante. Sin embargo, para efecto de este documento se va a demostrar que no se cumple con ninguno de los 3 criterios.

## **2.2.2. La competencia se va a intensificar en el corto y mediano plazo**

Frente al segundo de los criterios del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 relativo al potencial de competencia en el corto y mediano plazo, hay varios factores que demuestran que la dinámica de competencia en el mercado relevante Servicios Móviles, que ya es suficientemente agresiva, va a intensificarse en el futuro.

Uno de esos factores es que, al analizar la evolución reciente del mercado, es evidente y esperable que el operador WOM continúe con su fuerte crecimiento, tanto en usuarios como en tráfico e ingresos, y continúe siendo un agente dinamizador del mercado, sumado a que los servicios OTT seguirán compitiendo con los operadores tradicionales y se continuará con el proceso de reemplazo de la voz móvil por servicios OTT.

Por su parte, la CRC muestra una preocupación por las economías de escala y de alcance hacia el futuro y sobre la mayor cobertura de unos operadores frente a otros. Esta preocupación carece de sustento por cuanto la regulación relativa a RAN, que obliga a dar acceso y proveer esa instalación esencial, elimina esa barrera de entrada y permite que todos los operadores tengan la misma cobertura que tiene el que más sitios ha instalado, manteniendo eso si un sano equilibrio que desaliente el uso del RAN como un sustituto a la inversión en infraestructura por parte de todos los agentes. Esto se suma a que el regulador, mediante Resolución CRC 7007 de 2022, estableció una senda de reducción para los cargos de interconexión y RAN, lo cual hará aún

<sup>35</sup> <https://www.larepublica.co/empresas/entrevista-con-mauricio-ramos-ceo-de-millicom-sobre-la-crisis-financiera-de-tigo-3703002>



más económico y fácil que cualquier operador acceda de forma inmediata a la red de sus competidores, continuando así con la reducción de una posible barrera de entrada.

Así mismo, es de trascendental importancia la subasta 5G que está próxima a realizarse, la cual ha atraído el interés de múltiples empresas y será con total seguridad un hito que reconfigurará totalmente la industria en Colombia (de la misma forma que ocurrió con la subasta de 2019) e intensificará la competencia, la cual será una competencia en infraestructura, dado que el 5G requerirá unas grandes inversiones en despliegue de redes, como una competencia en servicios, los cuales tendrán mayores velocidades y generarán más beneficios a los usuarios. De forma consecuente, la cobertura va a incrementarse en los próximos años producto del cumplimiento de las obligaciones de hacer por parte de los operadores derivadas de la subasta de 2019 y de la próxima subasta 5G

Otro factor adicional es la integración proyectada entre TIGO y MOVISTAR, operadores que tiene previsto compartir sus redes, con lo cual, en caso de darse la integración, existirá ahora una nueva red integrada que, súbitamente y sin realizar inversión alguna, estará en condiciones de competir en el mercado de forma mucho más robusta. De hecho, la CRC reconoce que la integración hará que TIGO y MOVISTAR alcancen un mayor tamaño en su infraestructura de acceso y logren mayores eficiencias en costos de inversión y gastos<sup>36</sup>, lo cual de forma clara pondrá a esos dos operadores en una mejor posición competitiva, intensificando la competencia en el mercado, tanto en el eslabón mayorista como en el minorista, situación que desafortunadamente no fue analizada a profundidad por la CRC.

Todas estas variables, que fueron ignoradas por la CRC, muestran de forma contundente que la competencia en el mercado relevante de Servicios Móviles en Colombia se acentuará en los próximos años, razón por la cual tampoco se cumple el segundo de los criterios del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 para que un mercado pueda ser considerado susceptible de regulación ex ante.

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

La CRC manifiesta que el derecho de la competencia es insuficiente para corregir las fallas de mercado ya que *“se puede concluir que los dos primeros criterios del test se han cumplido estando vigente el actual régimen de competencia”*<sup>37</sup>. Además de partir de una premisa falsa debido a que los otros dos criterios no se cumplen, como se demostró previamente en este documento, esa afirmación de la CRC constituye una lectura totalmente equivocada de la norma. Si la regulación ha establecido 3 criterios es porque se trata de criterios distintos y no se puede pretender que el tercer criterio sea el que corrija y elimine la existencia de los otros 2.

Además, brilla por su ausencia un análisis profundo al respecto (la CRC analiza este tercer criterio en apenas un párrafo), pues lo cierto es que las normas relativas a la libre competencia en Colombia son efectivas para proteger al mercado y, en consecuencia, a los consumidores.

Por una parte, la legislación colombiana de libre competencia tiene normas<sup>38</sup> que se encuentran alineadas con

---

<sup>36</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 144.

<sup>37</sup> Documento “Revisión del mercado relevante Servicios Móviles”. pág. 145-146.

<sup>38</sup> Ley 155 de 1959, Ley 1340 de 2009, Decreto 2153 de 1992.



las tendencias internacionales y que prevé multas muy altas para sancionar las infracciones a las normas, las cuales fueron fortalecidas recientemente<sup>39</sup>. Por otro lado, las normas son aplicadas por una autoridad de competencia con alta reputación internacional, al punto que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia<sup>40</sup>, fue reconocida recientemente como la tercera mejor autoridad de competencia de América Latina<sup>41</sup>, y constantemente vigila el mercado a través del monitoreo de distintas variables ya mediante requerimientos de información, e inicia investigaciones de forma frecuente por presuntas vulneraciones de los operadores, con lo cual se demuestra que su accionar tiene un efecto disuasorio sobre los operadores y los obliga a apearse a las normas.

Por lo tanto, las normas el derecho de la competencia en Colombia, y la entidad que las aplica, tienen toda la capacidad para corregir fallas de mercado que puedan presentarse, con lo cual es claro que no se cumple con el tercer criterio para determinar que un mercado deba ser considerado susceptible de regulación ex ante.

### **2.3. No existe ningún agente con posición dominante en el mercado relevante Servicios Móviles**

El hecho de que las condiciones de competencia actuales y futuras de un mercado relevante y de la capacidad de las normas de libre competencia para corregir eventuales fallas de mercado hagan que ese mercado no deba ser considerado susceptible de regulación ex ante, de forma inevitable significa que en dicho mercado no hay un operador dominante.

Al respecto, es notorio que la CRC no ha realizado un análisis riguroso de la supuesta posición dominante, como ha quedado claro en la declaratoria en el mercado relevante de Voz Saliente Móvil en el año 2009, en la declaratoria de dominancia del mercado relevante Servicios Móviles en 2021 y en esta oportunidad en la que la CRC realiza una revisión de las condiciones de competencia del mercado Servicios Móviles. Esto se debe a que la dominancia en un mercado relevante no se deriva de tener una determinada participación de mercado medida en usuarios, tráfico o ingresos, ni porque se tenga un tamaño mayor a los demás operadores o existan de forma teórica barreras de entrada al mercado, como de forma equivocada lo ha entendido, y lo sigue entendiendo, el regulador colombiano.

Por el contrario, la posición dominante, como lo establece de forma clara el numeral 5 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, es la "*posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado*". Esa definición de lo que es un operador dominante es absolutamente incompatible con lo que ocurre en el mercado colombiano, teniendo en cuenta la dinámica de competencia descrita en estos comentarios. Un agente que pueda determinar las condiciones de un mercado está en capacidad de fijar precios más altos o de determinar cantidades, situación que no ocurre en Colombia. Por una parte, la agresiva dinámica de competencia ha hecho que los precios minoristas desciendan de forma dramática en los últimos años, y que todos los operadores se hayan visto obligados a hacerlo, sin excepción alguna. En cuanto a las cantidades, contrario a la situación teórica en el que un operador que se comportaría como monopolista reduciría la cantidad producida, en Colombia el tráfico de internet móvil se ha multiplicado recientemente, con lo cual todos los operadores, incluido el líder, están en la necesidad de invertir en redes para soportar el tráfico cursado por los operadores. Esto se suma a la posibilidad real que tiene un usuario de cambiarse de operador en cualquier momento y que en efecto

<sup>39</sup> A través de la Ley 2195 de 2022 se elevaron las sanciones aplicables.

<sup>40</sup> Numeral 2 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.

<sup>41</sup> <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-entre-los-mejores-de-am%C3%A9rica-en-el-r%C3%A1nking-mundial-de-autoridades-de-competencia>



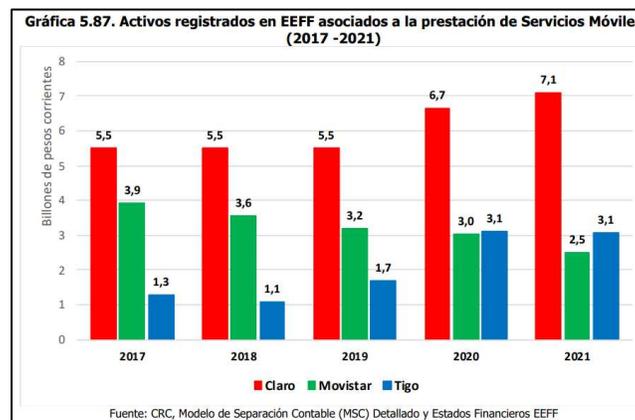
ha hecho aumentar sustancialmente la cantidad de portaciones, lo cual se combina con una tasa de desafiliación alta que haría que un operador pueda perder más de la mitad de sus usuarios en un solo año, obligándose a reaccionar y a competir fuertemente.

Todas estas circunstancias, las cuales se han descrito en detalle y que se analizan con rigurosidad en los estudios que se envían anexos, demuestran de forma muy contundente que en el mercado relevante de Servicios Móviles en Colombia no es posible para ningún operador actuar de forma independiente en el mercado ni determinar las condiciones del mismo, lo cual significa que no existe posición dominante.

#### 2.4. Lo que existe en Colombia realmente es un problema de falta de inversión

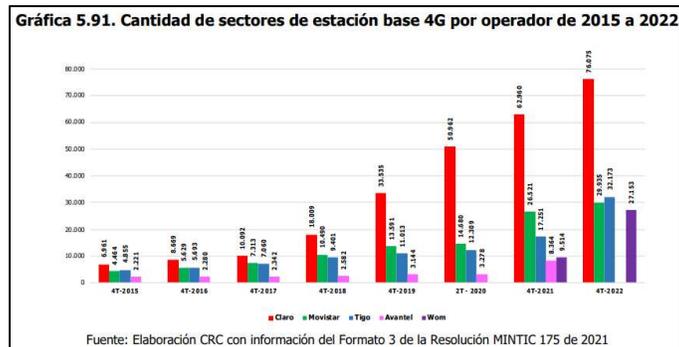
La inexistencia de problemas de competencia en el mercado relevante Servicios Móviles en Colombia y la consecuente falta de posición dominante no implica, de ninguna manera, que no existen problemas o situaciones que resolver. La característica eminentemente cambiante del sector de telecomunicaciones, el cambio tecnológico, los nuevos modelos de negocio, la próxima subasta 5G y el incremento sustancial de tráfico tienen como consecuencia inevitable la necesidad de altísimas inversiones por parte de los operadores, de tal forma que se pueda desplegar nueva infraestructura y actualizar la existente para soportar el incremento exponencial del tráfico.

Sin embargo, la inversión en telecomunicaciones, si bien ha aumentado en los últimos años, es insuficiente y se da de forma muy desigual entre operadores, lo cual constituye el verdadero problema de la industria de telecomunicaciones en Colombia, como se puede ver con cifras incluidas en el documento de la CRC. En cuanto a los activos asociados para la prestación de servicios móviles, en el 2017 el líder tenía un 41% más que el operador que le seguía (MOVISTAR), distancia que se fue incrementando hasta llegar al punto en que, en 2021, esos activos del líder son más del doble que el del segundo, que pasó a ser TIGO (un 129% más).



CRC. Revisión del mercado relevante “Servicios Móviles”. Pág. 120.

La distancia entre el líder del mercado y los operadores en cuanto a inversión es todavía más notable al evaluar la cantidad de sectores de estación base 4G que tiene cada uno, y en donde las cifras de 2022 muestran que el operador entrante está cerca de alcanzar a los otros 2 establecidos.



CRC. Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles". Pág. 123.

La única situación que dificultará que unos operadores compitan es su falta de inversión, situación de la cual no se puede culpar al operador líder. Esta visión es compartida por el Consejero Presidencial de Transformación Digital, Saúl Kattan, quien recientemente expresó "...**la competencia se crea invirtiendo. Y si no se invierte llegar a competir será muy difícil. Yo creo que se necesita mirar opciones desde los diferentes puntos de vista, pero lo más importante será el tema de la inversión y si los operadores no invierten al nivel de Claro nunca se va a llegar a un mismo punto. Debo destacar que esto no puede ser solo un tema de regulación, sino también de inversión**"<sup>42</sup> (NFT).

Es por esto que, de forma acertada, el MinTIC ha venido trabajando con los operadores para aumentar la inversión en el sector, trabajo producto del cual se selló recientemente un acuerdo para invertir COP\$3,5 billones con el fin de conectar a 12 millones de personas y reducir la brecha digital<sup>43</sup>. Como bien lo comprende el MinTIC, el camino para mejorar el sector de comunicaciones y darle conectividad a más personas no es intervenir el mercado, sino que se logrará mediante la promoción de la inversión.

Por lo tanto, la falta de inversión es la situación que debe corregirse en Colombia para que nuestro país pueda tener una industria que sea capaz de proveer la mayor cobertura y servicios de calidad a los usuarios. Es por tanto absolutamente necesario que se incentive a los operadores a invertir, en lugar de buscar intervenciones de mercado que, todo lo contrario, tendrían la negativa consecuencia de desincentivar las inversiones.

### 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- El sector de comunicaciones se caracteriza por constantes cambios y evolución tecnológica, con un entorno competitivo dinámico;
- Solo debe existir definido un único mercado relevante minorista de servicios móviles;
- El mercado presenta unas buenas condiciones actuales de competencia;
- Hay una tendencia hacia la desconcentración del mercado;
- Se ha incrementado el bienestar de los consumidores, que consumen más servicios y gozan de tarifas minoristas más bajas;

<sup>42</sup> <https://noticiasdecolombia.com.co/dura-critica-de-saul-kattan-a-los-operadores-moviles-65430.html>

<sup>43</sup> <https://www.colombiaencifras.com/mintic-sello-acuerdo-de-3-5-billones-para-mejorar-la-conectividad-del-pais/>



- f) La competencia se da en múltiples dimensiones y tiene un carácter heterogéneo, por lo que cada operador compite con distintas estrategias;
- g) Existe una fuerte dinámica de movilidad de usuarios, reflejada en cifras de portabilidad y churn;
- h) No hay barreras de entrada al mercado que resulten efectivas ni disuasorias, y la regulación de la CRC las ha reducido y contrarrestado;
- i) El fuerte crecimiento del operador entrante WOM demuestra la posibilidad real de entrar al mercado y competir con éxito;
- j) La rentabilidad de los operadores es producto de factores externos y de decisiones de cada agente, y no debe ser una variable de interés al momento de evaluar la competencia en el mercado ni puede ser resuelta por el regulador;
- k) La competencia se va a intensificar en el corto y mediano plazo, producto de la subasta de espectro 5G y de la integración proyectada entre TIGO y MOVISTAR;
- l) Las normas de libre competencia son suficientes para corregir eventuales fallas de mercado que pudieran presentarse, para lo cual existe una autoridad de competencia competente;
- m) El mercado relevante Servicios Móviles no debe ser considerado susceptible de regulación ex ante;
- n) No existe una situación de dominancia en el mercado, al no ser posible que ningún operador fije las condiciones del mismo ni actúe de forma independiente;
- o) El verdadero inconveniente que debe ser resuelto en la industria es la insuficiente inversión.

Cordialmente,

DocuSigned by:

*Santiago Pardo Fajardo*

C8E4C986876A45F...

**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

DS

*IGMM*