

Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2023.

Doctor
NICOLÁS SILVA CORTÉS
 Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC
 Calle 59 A bis No. 5- 53
 Ciudad.

Asunto: Comentarios al documento de “Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles”.

Respetado doctor Silva,

De conformidad con el plazo concedido por su entidad para la remisión de comentarios al documento del asunto, desde Colombia Móvil S.A. ESP, en adelante TIGO, nos permitimos presentar para su consideración nuestras manifestaciones.

1. Comentarios Generales

En primera instancia, reconocemos las acciones que ha adelantado la CRC en materia de la evaluación de desempeño de la competencia, del mercado relevante de servicios móviles en Colombia; donde el regulador concluye nuevamente que el poder sustancial de Claro constituye una falla de mercado que debe ser corregida o mitigada mediante regulación económica. Adicionalmente no sobra recordar que tal y como lo ha manifestado la Corte Constitucional, *la función de regulación debe entenderse como un instrumento de intervención del Estado cuyo ejercicio debe obedecer a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia teniendo siempre como objetivo el de garantizar la libre competencia, la protección de los derechos de los usuarios y el acceso universal de los servicios,*¹

Por ello, consideramos fundamental que se proceda con la inmediata imposición de medidas regulatorias asimétricas y/o particulares que busquen garantizar condiciones eficientes para el desarrollo de la competencia y el favorecimiento de la certidumbre jurídica

¹ Sentencia C- 150 de 2003. Corte Constitucional. MP Manuel José Cepeda Espinosa.

a las empresas seguidoras, más aún cuando en la actualidad se tramita un proceso de subasta para la entrada de una nueva tecnología.

Solo de esta manera, se atenderán los mandatos legales que le asisten a la CRC como encargado de *“promover y regular la competencia... mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla del mercado...”*, tal como lo dispone el numeral 2º del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y en cuyo actuar, debe acatar los principios propios que debe atender la administración, tales como el de la eficacia, el cual, según la Corte Constitucional, *“impide a las autoridades administrativas permanecer impávidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades. En este orden, la implementación práctica de ello supone la obligación de actuación de la administración, y de la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención (...)²”*.

No tiene sentido, que una subasta que implica la definición de aspectos que van a determinar las condiciones del mercado para los próximos 20 años, se realice sin esperar las respectivas medidas regulatorias que garanticen la corrección de la presente situación de mercado. Más aún cuando, las condiciones actuales de la subasta no tienen en cuenta dentro de la estructuración de la misma, el objetivo de buscar una desconcentración del mercado, sino por el contrario, como están planteadas, lograrán acentuar aún más la posición de dominio; extraña el sector la coordinación entre la CRC; el MINTIC y la ANE, para la estructuración de un proceso que no permita ahondar en los problemas de competencia actuales.

De la misma manera, desde TIGO consideramos que principalmente el estudio de mercado de servicios móviles desarrollado por la CRC, tiene un pendiente importante que es el desarrollar un estudio prospectivo sobre los efectos en la concentración del mercado de una subasta 5G tal y como actualmente está planteada; y la recomendación que resulta obvia por parte de la CRC a que definitivamente es un error por parte del Ministerio, llevar a cabo una subasta, sin los resultados de dicho estudio. Si esto no se realiza de esta manera, un estudio detallado de los efectos en la competencia de la subasta, lo que seguramente pasará, es que aumentará la concentración del mercado. Es urgente la intervención por parte de la CRC, y sobre todo en los temas relativos a la gestión de espectro, lo que implica la intervención urgente del proceso de subasta y la instauración de cambios de fondo en su estructuración.

² Sentencia T-733 de 2009. Corte Constitucional. M.P Humberto Sierra Porto.

Por ello en ejercicio del derecho de petición de interés general, consideramos necesario que la CRC presente comentarios al proceso de subasta de 5G en curso *“Por la cual se declara la apertura y se establecen los requisitos, las condiciones y el procedimiento para participar en el proceso de selección objetiva mediante el mecanismo de subasta, para otorgar permisos de uso del espectro radioeléctrico a nivel nacional, en las bandas de 700 MHz, 1900 MHz, AWS extendida, 2500 MHz y 3500 MHz”*

Lo anterior apoyado en el hecho que, el mismo estudio ratifica que el poder sustancial de Claro constituye una falla en este mercado que debe ser corregida o mitigada mediante regulación económica. La alta concentración y el ejercicio de la posición de dominio del operador en mención representan un riesgo alto para el país, bajo el reconocimiento de la conectividad que brindan los servicios móviles, como un servicio esencial y fundamental para el desarrollo social y económico. Como lo evidencia el estudio en cuestión, el riesgo latente actual es que el mercado presente una dependencia de servicios de un solo operador que lo monopolice, ocasionado por la salida de operadores seguidores que no encuentran una rentabilidad de negocio; al final, esto será perjudicial para el desarrollo del país ya que impondrá limitantes para el cierre de la brecha digital, así como a una situación generalizada de vulneración de los usuarios.

Aquí vale recordar que, Claro se ha visto favorecido en la tenencia del espectro e instalaciones esenciales, en parte por los tiempos y mecanismos bajo los cuales se han realizado los procesos de subasta del espectro en el país; situación que lleva a que actualmente haya copado los topes de espectro y durante un tiempo considerable, haya tenido una posesión exclusiva de ciertos recursos. Por lo tanto, el espectro es un recurso decisivo para realizar un análisis completo de la situación de mercado que pretende analizar la CRC en este documento, y los efectos de la subasta 5G deberían ser un tema principal que se incluyan en dicho estudio de competencia.

Por otra parte, es importante que la CRC complemente su estudio, con elementos adicionales que desde TIGO consideramos fundamentales para lograr una vista completa de la situación del mercado de los servicios móviles. En este sentido, hace falta en el estudio un análisis de la convergencia o empaquetamientos de servicios fijos – móviles, dado que la evidencia del mercado apunta a que la posición de dominio en los servicios móviles tiene alto riesgo de trasladarse al mercado de servicios fijos, vía la oferta convergente. En consecuencia, se hace necesario que el presente estudio analice cómo el potencial empaquetamiento defensivo por parte del operador dominante, puede llevar a que se presente dicha situación de contagio de la dominancia, al mercado fijo. La ausencia de este elemento en el estudio sería un desconocimiento de cómo las ofertas convergentes fijo-móvil

que ha lanzado Claro en los últimos años lo han llevado a cimentar su posición preponderante.

Del mismo modo, el estudio debería revisar cómo las licitaciones públicas de subsidios del servicio fijo, en la que Claro ha recibido cerca de 50 millones de dólares, en 2019, le permitió capturar en el primer trimestre de ese año, más del 38% del crecimiento nacional de usuarios de banda ancha en los estratos 1 y 2, derivando así en un incremento del 102% de su base de usuarios y los efectos que los empaquetamientos convergentes en estos hogares, han propiciado que vía estos subsidios se haya aumentado la concentración en el mercado de servicios móviles.

1. Proyección del mercado con una subasta 5G según lo planteado por el MinTIC

Desde **TIGO**, consideramos que el objetivo de contar con un mercado competitivo en los servicios móviles en el mediano y largo plazo debería ser uno de los fines de la subasta 5G. Sin embargo, las reglas propuestas para la subasta no consideran variables relevantes que han hecho que hoy en día tengamos un mercado desbalanceado, dentro de estas están: la duración de los permisos de las diferentes bandas que han tenido los operadores, las condiciones de otorgamiento, y el contexto en el que algunos operadores han tenido que desplegar infraestructura para el mejoramiento de la prestación del servicio.

Viendo la historia de las asignaciones, es importante recordar que, Claro ha contado con bandas bajas (850MHz) desde 1994, lo cual ha implicado una ventaja competitiva durante más de 25 años frente a **TIGO** que solo hasta 2019 obtuvo el permiso para este tipo de banda. Además, **TIGO** estuvo operando desde 2003, 16 años, con bandas medias, lo cual traduce en inversiones mucho mayores para poder obtener la misma cobertura, por lo que durante este periodo estuvo en desventaja como competidor potencial, especialmente para competir por cobertura, incumpliendo el segundo criterio de la metodología OFCOM para evaluar el potencial de un operador entrante³.

Durante estos más de 25 años, Claro ha contado con tiempo suficiente para no solo desplegar infraestructura en todo el país (99% de los municipios), sino para recuperar la inversión realizada tanto en redes 2G, 3G como seguramente en gran parte de su red 4G. Esta característica hace que este operador, hoy en día, tenga menores necesidades de inversión para ampliar su cobertura en comparación de sus seguidores; alcance economías de escala permitiendo obtener menores costos medios por usuario o por unidad de tráfico; y tenga

³ OFCOM. (2012). Assessment of future of mobile competition and award of 800MHz and 2,6 GHz.

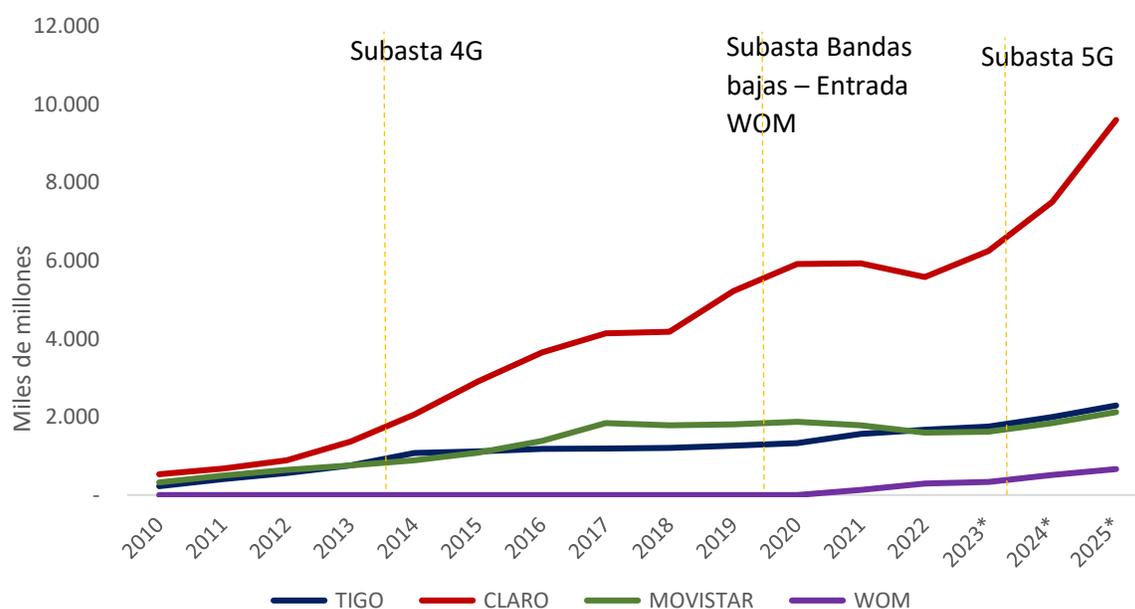
una mejor capacidad para responder a ofertas comerciales de sus competidores sin poner en riesgo sus márgenes de rentabilidad.

Posteriormente, llegó la subasta de 2013, en donde la era 4G prometía aumentar varias veces la velocidad de descarga de sus predecesoras. Tal cuál y como se desarrolló la subasta en ese momento, el nuevo gran ganador fue Claro, quien logró duplicar sus ingresos por servicios móviles, logrando pasar de 233,5 mil millones a 473,5 mil millones en el primer trimestre de 2014 y continuar una senda creciente de sus ingresos, todo gracias a la estructuración de dicha subasta.

Ahora se presenta la subasta 5G, la cual, en línea con las anteriores subastas, conlleva a un cambio de tecnología que promete ahora además de mayor velocidad, disminuir la latencia de las conexiones y multiplicar por miles la cantidad de dispositivos que se conectará a las redes móviles. Al igual que las subastas anteriores y si no se modifican los pliegos con medidas para disminuir la concentración, el efecto será un aumento en la concentración del mercado.

Desde **TIGO**, se realizó un ejercicio de prospección para analizar los efectos en la concentración del mercado, tomando como base los efectos de las subastas anteriores. Como resultado, y tomando en cuenta las metas de conectividad, así como las proyecciones de población, se estima que Claro, una vez otorgados los permisos de 5G, alcance ingresos muy superiores a los de sus seguidores, entre un 20% y un 50%, tal como mostramos en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Proyecciones del mercado móvil ante una subasta 5G



Fuente: Datos reportados por **MINISTERIO DE TIC**. Precios constantes de 2023. Elaboración propia *Proyección de ingresos

Lo anterior, bajo el supuesto donde Claro adquiriere 80MHz del espectro de 3500MHz, considerando a su vez las metas de conectividad definidas por el Gobierno Nacional y las proyecciones de población; se estima que, los ingresos del dominante podrían llegar a superar en 4,5 veces el de sus seguidores inmediatos (Tigo y Movistar), tal como se muestra en la gráfica anterior. En consecuencia, se mantendría la posición de dominio, Claro alcanzaría una mayor ventaja competitiva y concentración del mercado, acentuando aún más la brecha frente a los otros OMR y limitando la competencia efectiva; esto en razón a que el despliegue de 5G al poder apalancarse con la infraestructura ya existente, le permite al dominante seguir fortaleciendo sus economías de escala y alcance, lo cual tendría consecuencias negativas para el acceso de los servicios móviles, implicando un posible aumento de la brecha digital, al lograr un acaparamiento de este bien fundamental, con incidencia a una configuración monopolística del mercado.

Como puede verse, los efectos de una subasta 5G tal y como están planteadas, poder ser devastadores para el mercado. Si no se ajustan los términos de la subasta para evitar esta situación, se acentuará la posición de dominio aumentando aún más su participación y en consecuencia, llevando a un estrechamiento de márgenes insostenible a los operadores seguidores. Al final, esto propiciará un entorno en el cual la baja rentabilidad del despliegue de infraestructura causará seguramente la salida de operadores del mercado, con su

respectivo impacto en la disminución de cobertura y de calidad de los servicios móviles en el país.

La consecuencia obvia de esta situación es que, los márgenes de rentabilidad tanto de los OMR seguidores como de los OMVs seguirán estrechándose y por lo tanto operadores empezarán a desaparecer del mercado en el corto plazo; al final, se consolidará la situación de dominancia presente actualmente.

2. Porque es importante la gestión del espectro en la competencia

La CRC como entidad reguladora y en cumplimiento de las obligaciones legales que le son propias, como se mencionó, tiene el deber de velar por la promoción de la competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y en consecuencia, prevenir cualquier situación que en el mercado pueda llegar a significar un aumento en la concentración del mercado de las telecomunicaciones.

En este sentido, vale la pena revisar cómo en otros mercados, la asignación del espectro se revisa con lupa, para prevenir sus efectos sobre la competencia. Es este el caso de La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión mexicana, la cual en su Artículo 78 establece que, para el otorgamiento de concesiones en materia de telecomunicaciones, el IFT podrá tomar en cuenta dentro los procesos de subasta, entre otros, el siguiente: “d) la prevención de fenómenos de concentración que contraríen el interés público”. De igual manera en su Artículo 79, obliga a que las bases de cualquier subasta de espectro, deberá incluir como mínimo, entre otros: “V. Los criterios que aseguren competencia efectiva y prevengan fenómenos de concentración que contraríen el interés público”. Es así, como queda demostrado, que la prevención del aumento en la concentración, debería ser un tema definitivo para la estructuración de cualquier subasta de espectro.

Por otra parte, tal cuál y como lo concluye el Estudio de mercado sobre los Costos del Espectro Radioeléctrico para servicios móviles en México de agosto de 2023 : “los precios de espectro implican una desventaja sustancial para los competidores de menor escala ...”; y también se advierte, que como ha venido ocurriendo en el caso mexicano: “será más difícil que los operadores de menor tamaño alcancen la escala mínima eficiente en el mediano y largo plazo y es posible que tengan que devolver parte o la totalidad del espectro radioeléctrico que tienen concesionado o incluso salirse del mercado, generando una mayor concentración”.

Adicionalmente, la UIT en su recomendación sobre la gestión del espectro UIT-R SM.2012-4 reconoce que para los procesos de subasta: “Puede ser conveniente establecer límites a una

acumulación del espectro en usuarios individuales para evitar un dominio anticompetencia del mercado por parte de los usuarios ricos. Y de igual manera, recomienda que en los procesos de subasta y para promover la competencia: "... puede ser necesario imponer salvaguardas adicionales en los servicios subastados".

Lo anterior apoya el hecho, de que, si Colombia no quiere repetir el caso de México, implica que la CRC intervenga urgentemente el próximo proceso de subasta de espectro 5G, que busque modificar los términos en los que está planteada. De no ser así, lo que queda garantizado es que se incrementará la concentración del mercado y se asegurará la salida de operadores del mismo; lo que al final solo terminará afectando a los usuarios finales y acrecentando la brecha digital del país.

3. Los efectos de anteriores subastas en la concentración del mercado

Es importante tener en cuenta que Claro como operador dominante es el que más valora el espectro en la medida que su uso le va a generar mayor valor del mercado y, de forma proporcional, es el operador que está dispuesto a pagar más por este bien. Este hecho se reconoce en documento elaborado en 2015 por las entidades regulatorias del país (MinTIC, CRC y ANE):

"No obstante lo anterior, se deben tomar las precauciones necesarias en el diseño de la subasta para prevenir efectos anticompetitivos de una subasta de asignación de espectro. Tal y como señalan Lundborg, Reichl y Ruhle (2012)²³, basados en el supuesto de que el operador capaz de hacer un uso más eficiente del espectro pagar (sic) el precio más alto por el espectro en una subasta, el proceso puede favorecer a operadores incumbentes o dominantes, no solo por las ventajas en economías de escala que puedan tener, sino también por la posibilidad de bloquear la entrada y/o sostenibilidad de sus competidores menos eficientes. Teniendo en cuenta lo anterior, las subastas deben contemplar salvaguardias que permitan reducir este tipo de riesgos sobre la competencia.

Tal y como lo identifica Myers (2013), para subastas de espectro, que tienen el potencial de tener impactos de largo plazo en la competencia en los mercados móviles, es relevante que la autoridad encargada tenga en cuenta el estado de la competencia y que imponga medidas ajustadas a los problemas de competencia identificados. (...)."4(NFT)

En este sentido, es importante tener en cuenta que el espectro y las condiciones de subasta se convierten en un elemento poderoso para el control de la competencia, el operador

⁴ MINTIC, ANE, CRC. Proceso de selección objetiva para asignación de espectro radioeléctrico en las bandas 700 MHz (Dividendo Digital), 900 MHz, 1.900 MHz y 2.500 MHz para servicios móviles terrestres, mayo 2015.

dominante solo tuvo una restricción en la subasta de espectro de 4G en 2013, donde su participación fue limitada únicamente a la banda de 2500MHz (banda 7 del 3GPP) y las obligaciones fueron distribuidas con base en la participación del mercado, sin embargo, en ninguna otra subasta se han incluido medidas asimétricas que tiendan a mejorar las condiciones de competencia lo que condujo a que Claro en la subasta de diciembre de 2019, alcanzara el 100% de los topes establecidos para todas las bandas.



Gráfica 2. Distribución de espectro después de la subasta 2019- Topes de espectro Decreto 2194 de 2017.

Fuente: elaboración propia.

Es así como, la dominancia de Claro se ha extendido por tanto tiempo, es posible replicar casi que de manera exacta los análisis que hizo la SIC con la llegada de 4G en el año 2013, donde en un análisis juicioso y detallado, esta entidad planteó varios escenarios de adjudicación de espectro; verificando los efectos que ello tendría en la composición del mercado en el corto y de largo plazo, donde en algunas de sus conclusiones mencionaban lo siguiente:

“Sin embargo, para el caso colombiano ante la estructura actual del mercado de telecomunicaciones, los mecanismos de asignación propuestos no constituyen un instrumento suficiente para lograr las mejoras vistas en otras jurisdicciones al respecto, pues como se señaló anteriormente en ninguno de los 4 escenarios propuestos originalmente se mitiga el riesgo de obtener un mercado altamente concentrado ni la intensificación de la posición de dominio.”

Asimismo, vale la pena señalar que aun si se considera la exclusión de Comcel en la banda AWS no se generaría una mejora significativa en la estructura de mercado, mientras que en el escenario 6 que contempla la exclusión de Comcel en las dos bandas, indicaría una mejora evidente en el índice de concentración IHH. (...)

Por lo anterior, aunque no se desconoce que el proceso de asignación de espectro es una oportunidad importante que incluso puede ser una instancia previa que logre reducir el esfuerzo que en materia ex post a través de intervención del mercado el regulador sectorial deba realizar, se encuentra que los mecanismos propuestos no resultarían del todo suficientes para estimular la competencia en los servicios de telecomunicaciones.

El esfuerzo regulatorio ex ante que se prevea en el diseño del mecanismo de adjudicación podrá ser pensado como una alternativa regulatoria eficiente con miras a mantener un sector dinámico y competido en el largo plazo.

En conclusión, si bien el MINTIC está evaluando diversos instrumentos para aprovechar el proceso de adjudicación de espectro en mención como una oportunidad histórica que promueva la recomposición del sector de telecomunicaciones, el presente estudio señala los riesgos asociados a la imposibilidad de generar un cambio estructural en el mercado de utilizarse ciertos instrumento presentado y que en algunos escenarios propuestos los problemas observados en materia de concentración y poder de mercado en la actualidad podrían incluso agudizarse al interior del sector con los consecuentes riesgos en los mercados de comunicaciones en Colombia”⁵

Por consiguiente, la CRC en cumplimiento de las facultades que le han sido asignadas por ley y dada su capacidad para realizar estudios técnicos que sirvan de insumo para la toma de decisiones de política pública y regulación sectorial, debe aprovechar esta oportunidad, que al igual que en 2013, representa el promover la recomposición del sector de telecomunicaciones de manera tal que en el mismo se garanticen entre otras, su función de Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas.

En consecuencia, debe la CRC complementar el presente estudio para generar recomendaciones al MinTIC para la asignación eficiente del espectro que busque, la dinamización de la competitividad sectorial y análisis de impacto de una subasta en un mercado con alta concentración y posición de dominio; lo cual, ha de derivar en la consecuente imposición de medidas particulares para Claro como operador dominante.

⁵ SIC, Grupo de Estudios Económicos Estudios Económicos Sectoriales-Estudio del Sector Telecomunicaciones en Colombia No. 2 Septiembre, 2012.

Siendo este, quien se visualiza como el principal actor beneficiado y con capacidad razonable para obtener en el corto plazo rendimientos de este nuevo espectro, que como se ha demostrado a nivel internacional la monetización y capitalización de las redes 5G⁶, aún es distante.

4. Deterioro en los indicadores financieros debido a la falta de intervención

La OCDE (2020) indica que “*de acuerdo a los análisis que se realizan de diferentes empresas que operan en los mercados digitales, existen indicadores indirectos del poder de mercado, como lo son la rentabilidad estable y persistente*”⁷, que restringen la competencia efectiva en los mercados; elementos constatados por la misma CRC al analizar la dimensión de capacidad financiera de los agentes.

En la sección que estudia la evolución de rentabilidades de los servicios móviles, si bien se destaca que el ROCE estimado y el Margen Operacional de Claro duplican el de los operadores seguidores, se deja de lado el deterioro de los demás indicadores financieros que ponen en riesgo la estabilidad de los operadores.

Por un lado, destacamos el aumento de la deuda neta de los operadores seguidores, la cual tuvo un incremento del 23,5%, al pasar de 10 billones a 13 billones, deuda que se ha adquirido específicamente para el financiamiento de planes de inversión en infraestructura y el pago de espectro, rubros clave para competir en el mercado. A pesar de esto, los márgenes operacionales se han tardado en reaccionar, tal como se observa en la siguiente tabla, Movistar, Tigo y WOM han presentado márgenes netos negativos, que evidencia una lenta recuperación de las inversiones realizadas.

Tabla 1. Indicadores de rentabilidad operadores de servicios de telecomunicaciones móviles (2021-2022).

⁶ “En general, y en Colombia en particular, el ecosistema digital de 5G actual se encuentra todavía en una fase incipiente de desarrollo. La disponibilidad de terminales que son capaces de operar en las bandas de 3.5GHz y 26GHz sigue siendo limitada, y su precio de venta es elevado. Esta escasez de terminales 5G y sus elevados precios plantea un desafío importante para la adopción del 5G en Colombia, ya que, aun cuando se asigne el espectro necesario para el desarrollo de la tecnología, su uso comercial se vería limitado por la escasez de terminales y su baja asequibilidad”. (Analysys Mason, 2023).

⁷ OECD (2020), Abuse of dominance in digital markets, www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-markets-2020.pdf.

PROVEEDOR	MARGEN EBITDA		MARGEN NETO	
	2021	2022	2021	2022
Claro	38,0%	36,7%	14,0%	12,0%
Movistar	28,0%	19,7%	1,8%	-1,0%
Tigo	24,6%	30,3%	-47,0%	-19,0%
ETB	27,8%	22,6%	10,0%	4,0%
Virgin Mobile	2,7%	1,8%	-2,3%	-2,4%
Wom	-400,0%	-96,7%	-599,0%	-268,0%

Fuente: CRC, 2023.

Por otro lado, otro de los indicadores que preocupa es la relación deuda neta – EBITDA, pues a pesar de que los márgenes de EBITDA han sido positivos, esta relación se ubicó en 3,23, lo que indica que la deuda es 3 veces mayor que el margen de ganancia antes de impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Esta situación supone un riesgo de deuda ante choques externos o cambios en los esquemas de financiación y dificultad para la consecución de recursos. Problemática que no experimenta Claro, al ubicar esta razón en 1, es decir, que su deuda es igual a su EBITDA y por tanto tiene una mejor protección ante coyunturas externas, mejores condiciones de financiación y facilidad de consecución de recursos.

Adicionalmente, Claro ha mantenido una demanda, es decir, su participación en el mercado y/o su base de clientes ha permanecido prácticamente inamovible a través de los años, incluso a pesar de la existencia efectiva de otros competidores. Esta situación, genera que este operador tenga un margen de recuperación de su inversión más rápida que la de sus seguidores, permitiéndole realizar una reinversión en menor tiempo y obtener una ventaja competitiva. Muestra de ello, es el valor de sus activos, el cual es 5 veces mayor al de WOM y el doble del de Movistar y Tigo.

Lo anterior permite confirmar la posición de desventaja que se presenta en este mercado y la poca competencia que los demás operadores pueden hacer a este operador quien domina el mercado móvil. Tal como se afirma en el documento “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.”

5. Intervención requerida por parte de la CRC en proceso de Subasta 5G.

Lo que se esperaría es que, en cumplimiento de las funciones que la asigna la Ley a la CRC, específicamente en lo relacionado con la promoción y regulación de la libre competencia y con el fin de prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, y bajo el buen conocimiento técnico, legal y regulatorio que tiene del sector, conceptuara frente a los pliegos de las subastas de espectro y de manera particular al actual proceso que lidera el MinTIC para asignar 5G; esto bajo el entendimiento que la eficiente asignación de espectro, permite la dinamización de la competencia del mercado. Vale recordar que Claro se ha visto favorecido en la tenencia del espectro e instalaciones esenciales, en parte por los tiempos y mecanismos bajo los cuales se han realizado los procesos de subasta del espectro en el país; situación que lleva a que actualmente haya copado los topes de espectro y durante un tiempo considerable, haya tenido una posesión exclusiva de ciertos recursos.

La principal medida que mitigaría una posible situación de monopolio es definitivamente, una intervención por parte de la CRC en la subasta de espectro de 5G, orientada a implantar un despliegue diferencial de la tecnología 5G para el operador dominante. Esto quiere decir, que se posponga la salida al mercado de este operador de la tecnología 5G. Prácticamente, las demás medidas que sean tomadas con posterioridad no lograrán un efecto en disminuir la concentración en el mercado, sino se pospone la entrada al mercado del operador preponderante, será inevitable que, en el mediano plazo, se agudice la concentración del mercado y la salida próxima de operadores seguidores, como ya está ocurriendo.

Téngase en cuenta, que como bien lo indica la CRC en su documento de revisión de medidas regulatorias aplicables a los servicios móviles y, en sus conclusiones de revisión de este mercado relevante “No se encuentra evidencia de que la innovación y el cambio tecnológico en el mercado de servicios móviles, cuyo patrón principal se asocia a la migración a redes 4G y la futura migración a 5G, sean fuerzas suficientes que lleven al mercado a una situación de competencia efectiva en el corto y mediano plazo” . A esta conclusión, le hace falta indudablemente, la prospección del efecto del 5G en la dominancia, ya que no solamente se trata que el 5G por sí mismo, brinde opciones a los operadores de competir más eficientemente, sino que el 5G se constituye en una punta de lanza para el operador dominante, que acrecentará gravemente las consecuencias en el mercado en el corto plazo.

De igual forma, otras medidas relativas a la gestión de espectro, que puede ser estudiadas, son: el establecimiento de precios diferenciales de reserva en subasta para el operador preponderante, lo que por lo menos, aliviana la carga de los operadores seguidores en favor

de su despliegue; y otra medida puede ser, dar prioridad a los operadores seguidores sobre la ubicación de los bloques de 3.500 MHz, por sobre el operador preponderante.

Otro de los aspectos que vale la pena revisar dentro de la estructura de la subasta, es indudablemente las obligaciones de hacer. Tal cuál y como está estructurada la subasta de 5G, genera una ventaja competitiva para Claro, teniendo en cuenta que la mayor parte de las obligaciones de hacer asociadas a los bloques de 3.500 MHz, implican la construcción de fibra óptica en instituciones educativas rurales; una actividad en la que Claro tiene una amplia experiencia, y en la que inclusive ha sido acreedor de varias licitaciones estatales mediante las cuales, ha utilizado recursos del estado para expandir su red mediante este tipo de proyectos. Lo anterior, por encima de los operadores seguidores, quienes no cuentan con la misma experiencia en estos proyectos y quienes de la misma manera, no han recibido los mismos recursos. Por lo tanto, una de las recomendaciones por parte de la CRC en cuanto a la estructuración de la subasta, es que las obligaciones de hacer asociadas a los bloques no representen ventajas para ninguno de los potenciales participantes.

En cuanto a las obligaciones de hacer, una de las medidas utilizadas también, es la de valorar de manera diferente dichas obligaciones en cuanto a su reconocimiento, para que los operadores seguidores, por ejemplo, obtengan un reconocimiento mayor de las mismas dadas sus menores economías de escala. Esto implicaría, que la valoración que el Ministerio realiza de las obligaciones esté multiplicada por algún factor que aumente el valor de reconocimiento para estos agentes del mercado.

6. Medidas a implementar por parte de la CRC, para disminuir la concentración en el mercado de servicios móviles

Desde TIGO consideramos que reiteradas las condiciones de alta concentración del mercado y la dominancia de Claro en el mercado de servicios móviles, se hace necesario y fundamental la implementación de medidas regulatorias para que, en cumplimiento de su deber legal y en cumplimiento de las competencias que le son propias, la CRC emita la regulación por medio de la cual se impongan medidas que disminuyan efectivamente la concentración del mercado y que no sean como hasta ahora, letra muerta, que ha llevado a una situación de mercado que ya parece insostenible y difícil de revertir, si no se intervienen temas fundamentales. Por tanto, a continuación, sugerimos una serie de medidas que podría abordar la CRC desde sus facultades legales.

- Medidas relativas a la restricción de prácticas y ofertas comerciales

Una medida que ha resultado eficaz en el mercado ha sido la restricción de ciertas ofertas al operador preponderante, como por ejemplo la restricción al empaquetamiento de productos tanto en su oferta móvil, como en su oferta fijo-móvil. Lo anterior, es una medida que busca evitar el contagio de la posición de dominio, del mercado móvil, al mercado fijo. De la mano con lo anterior, la revisión y monitoreo de prácticas comerciales empleadas por el operador dominante para asegurar que no existan, realmente, acuerdos que puedan atentar contra la competencia o la libertad de elección del usuario, entre los que se encuentran: la existencia de subsidios de terminales y cláusulas de permanencia, una práctica que no está permitida por ley en Colombia, terminales en exclusividad dentro del catálogo del operador dominante, la comercialización de planes dependiendo de la zona geográfica o la fijación de precios por debajo del costo real de los servicios ofertados.

- Medidas relativas a la compartición de infraestructura

Tomando como referencia otra de las conclusiones del estudio: “Las eficiencias derivadas de la compartición de la infraestructura de acceso móvil, no serán suficientes para que cada uno de estos operadores obtenga las mismas economías de escala y alcance del dominante” (CRC, 2023). Por lo tanto, y como ha sido experiencia de otros mercados, es importante imponer medidas que impliquen la compartición de infraestructura a bajo costo en favor de los operadores seguidores.

Por ejemplo, una de las infraestructuras a compartir que permitirá a los seguidores generar eficiencias y lograr economías de escala es el acceso al RAN a bajo costo; lo que permitirá mejorar la eficiencia de los seguidores, en cuanto a su oferta de servicios móviles aumentando su competitividad. Cabe resaltar en este punto, que el hecho de que pese a estar obligado, Claro no tienen ningún OMV conectado en su red, lo que significa que pese a tener la red con mayor cobertura, ha limitado la entrada de operadores móviles virtuales haciendo un abuso de posición de dominio, para controlar este mercado de virtuales y consolidar su posición.

Otra medida en este respecto, es la compartición preferencial de infraestructura pasiva de torres, postes y ductos, la cual permitiría a los seguidores, generar eficiencias en cuanto a la operación y mejorar sus márgenes.

7. Análisis que complementarían el estudio de revisión al mercado de servicios móviles

Tal y como se mencionó en la introducción, el estudio de revisión a los mercados móviles realizado por la CRC, tiene algunos análisis que consideramos complementarían la propuesta actual, y que permitirían análisis adicionales, los cuales en nuestra perspectiva son:

i) Impacto de una subasta de espectro, en un mercado altamente concentrado

Como ya se ha mencionado anteriormente, el estudio de mercados móviles desarrollado por la CRC está pendiente por analizar desde un punto de vista prospectivo, cuál sería la eventual consecuencia de una subasta de 5G, en cuanto a la concentración del mercado. Este análisis, implica la revisión de las condiciones de la subasta por parte del regulador, en cuanto a la cantidad de espectro a subastar, así como las obligaciones asociadas específicamente a los bloques de 3.500 MHz. Consideramos desde TIGO, que la CRC debería analizar los precios de reserva asignados, los mecanismos de subasta a utilizar, y especialmente las obligaciones de hacer definidas para cada uno de los bloques.

Este estudio debería centrarse, específicamente en la banda de 3.500 MHz, debido a que esta banda es la que soportará gran parte de la tecnología 5G, y la cual está llamada a aumentar las capacidades de los actuales servicios móviles de datos. Se espera que dicha tecnología, permita la generación de nuevos modelos de negocio como los son los servicios de banda ancha fija inalámbrica (FWA), los cuales están llamados a reconfigurar la composición del mercado fijo. Son varias las preguntas que debe buscar responder un estudio centrado en este tema, como los son, por ejemplo, ¿cuál será el efecto de la tecnología FWA y su expansión en los proveedores de comunitarios y de menos de 30 mil usuarios?

Es cierto que una de las políticas del Gobierno nacional en este punto ha sido, promover el desarrollo de operadores pequeños y comunitarios vía el presupuesto asignado para proyectos de conectividad en zonas apartadas que estos operadores puedan desarrollar. Es así, como un estudio de efectos en el mercado, debería evaluar las consecuencias de como el advenimiento de FWA podría llegar a afectar el desarrollo de los operadores de menor tamaño, y así, echar por el traste, los objetivos de fomentar la competitividad, a través del apoyo a estos operadores regionales enfocados en las zonas más apartadas del país.

Por otro lado, la estructuración de las obligaciones de hacer para cada uno de los bloques de 3.500 MHz, deberían ser un tema de análisis por parte de la CRC, ya que tal y como están concebidos, presentan una clara ventaja competitiva para el operador dominante, quien es el único con los economías de escala para desarrollar proyectos de fibra óptica como los requeridos por la subasta, y de esta manera, de entrada, ya se está presentando

un acentuación de la posición de dominio vía a que Claro, va a ser quien podrá adquirir este espectro con condiciones más favorables. Para ilustrar este punto, a continuación, se muestra un resumen de las obligaciones de hacer asociadas a los bloques de la banda de 3.500 MHz, en donde se muestra que dicha ventaja se presenta para todos los bloques ofertados en los términos de la subasta.

BLOQUE 3500 MHz	60 MHz			
Precio Reserva (COP Mill)	\$ 238.729			
Precio Reserva (USD-\$4.100)	\$ 58,23			

BLOQUE	1	2	3	4
Obligaciones (COP Mill)	\$ 146.775	\$ 143.501	\$ 143.525	\$ 125.336
Porcentaje del precio total	61%	60%	60%	53%
Precio Obligaciones (USD-\$4.100)	\$ 35,80	\$ 35,00	\$ 35,01	\$ 30,57
Instituciones Educativas (FO)	180	362	308	659
Estaciones Base carreteras principales	96	28	4	
Estaciones Base carreteras secundarias		53	54	
Localidades				15

Como puede verse, la mayoría de las obligaciones de hacer asociadas a la subasta, representan una ventaja competitiva para Claro y una evidente debilidad para los otros operadores, que, por ejemplo, no han sido adjudicatarios de subsidios por parte del Gobierno como el caso de Centros Poblados, por más de 1 billón de pesos como sí lo ha sido Claro, para el desarrollo de este tipo de proyectos.

En resumen, estas condiciones de subasta, replicarán los efectos de subasta anteriores que hemos ilustrado anteriormente, y terminarán aumentando la concentración del mercado sino son intervenidas oportunamente, por parte de la CRC, como una de sus funciones constitucionales, de propender por el fomento de la competencia en el mercado de los servicios móviles.

ii) Análisis de convergencia – empaquetamiento de servicios fijo-móvil

La evidente dominancia de Claro en los diferentes mercados de servicios de telecomunicaciones en Colombia ha estado presente hace más de una década. Basta recordar que desde el año 2009, este fue declarado dominante en el mercado de voz saliente móvil, cuyas medidas fueron impuestas en 2012; siendo estas insuficientes y a pesar de que se advirtió, de un posible contagio de los servicios de voz a los de datos, el regulador no previó un traslado de esta posición vía empaquetamiento de servicios.

En efecto, dadas las nuevas tendencias de consumo, donde los datos cobraron una gran importancia, en 2013 se empezó a vislumbrar que Claro podía trasladar su dominancia a los servicios de datos móviles al concentrar el mercado de voz saliente y, al disponer de

una gran capacidad para empaquetar sus servicios con datos móviles. Previsiones que efectivamente se materializaron y por ello, en 2017 el regulador abre una investigación contra dicho operador, por su ahora dominancia en el mercado relevante de servicios móviles (voz+datos).

Dicho lo anterior y, bajo las mismas premisas de economías de escala, alcance, acaparamiento del mercado y empaquetamiento de servicios por parte de Claro, ahora lo que se prevé es que este operador traslade su posición de dominio de los servicios móviles a los servicios fijos. Situación, enunciada someramente por la CRC en su estudio al manifestar que se alerta sobre un nuevo riesgo de empeorar la situación competitiva del mercado con la convergencia de servicios fijo – móvil, donde la evidencia apunta a que Claro trasladará también su dominio al mercado de servicios fijos, apoyado en este tipo de oferta convergente.

Por lo tanto, esto hace necesario que el presente estudio también analice cómo el potencial empaquetamiento defensivo por parte del dominante, lleva a fidelizar a los clientes existentes, persuadiéndolos para adquirir servicios adicionales, así como evaluar las estrategias comerciales para la captura de clientes nuevos o de otros competidores. Ya que la ausencia de estos elementos del estudio, serían un desconocimiento de cómo las ofertas convergentes fijo-móvil que ha lanzado Claro en los últimos años, lo han llevado a fortalecer aún más su poder en el mercado, así como también, como vía licitaciones públicas de subsidios del servicio fijo, el dominante ha logrado recibir cerca de US\$ 50 millones (2019 - Q1), capturando el 38% del crecimiento nacional de usuarios de banda ancha en los estratos 1 y 2; lo cual representó un incremento del 102% de su base de usuarios.

8. Revisión del caso de México y España su paralelo con la situación del mercado colombiano

La alta concentración y el ejercicio de la posición de dominio en el mercado de servicios móviles, representa un riesgo alto para las naciones en general, al ser la conectividad un servicio esencial, donde actualmente se soporta gran parte del desarrollo social y económico, pues se vulneran las posibilidades de elección de usuarios, del mayor despliegue de infraestructura, la inversión en nuevas tecnologías, entre otros aspectos.

En este sentido, México resulta ser un país referente para Colombia, por las grandes similitudes que guarda de manera puntual el sector de telecomunicaciones, tanto en su estructura administrativa como en su composición de mercado y teniendo al mismo operador como dominante (ver tabla 2). Asimismo, se evidencia que la intervención

regulatoria en México también ha resultado ser algo tardía para corregir el accionar de su agente económico preponderante – Telcel, aun cuando la regulación para la promoción de la competencia, haya sido incluida en la constitución política de México, en razón al gran poder que ejercía este operador.

Tabla 2. Características del mercado de servicios móviles en México y Colombia, 2022.

PAÍS	DOMINANTE	HHI	PRECIO (PPP)*	PIB per cápita*	CONEXIONES MÓVILES 4G**
México	Telcel - América Móvil	4.282	\$ 18,04	1,22	47,89%
Colombia	Claro - América Móvil	3.406	\$ 17,86	1,50	53,49%

* ITU. Canasta de precios. Banda ancha móvil para datos, 2GB. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/IPB.aspx>.

** GSMA. Información del mercado. Disponible en: <https://data.gsmainelligence.com/data/market-metrics?>.

Fuente: elaboración propia.

En 2018 Telcel tenía un *market share* del 70%, en términos del ingreso de los servicios móviles, manteniendo esta condición en el tiempo, al cerrar el 1T-2023 con una participación del 70,6%. Adicionalmente, durante el periodo de 2014 a 2018 los seguidores de Telcel presentaron niveles bajos de EBIDTA, aun teniendo red propia, registrando indicadores negativos para AT&T y Movistar, el cual disminuyó en casi un 40%; agentes que ante la falta de condiciones de competencia favorables y al evidenciar contracciones significativas de su rentabilidad en 2019, decidieron generar una alianza para compartir su red y competir de forma más eficiente.

Tanto ha sido el mantenimiento de las barreras de mercado y la alta concentración que, en junio de 2022, Movistar hizo la última entrega de los paquetes de frecuencia de espectro radioeléctrico del cual era adjudicatario para la prestación de sus servicios de comunicaciones celulares. Así mismo AT&T ha realizado devoluciones parciales de su espectro; sucesos que desde el 2020 al cierre de agosto del 2023, han llevado a que el gobierno mexicano deje de percibir cerca de 700 millones de dólares, por concepto de derechos de uso del espectro⁸. Donde vale mencionar que tanto los bajos desempeños empresariales y la

⁸ IFT. 2023. Los altos costos del espectro generan mayor concentración en el mercado de servicios móviles. (Comunicado 78/2023). Disponible en: <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/los-altos-costos-del-espectro-generan-mayor-concentracion-en-el-mercado-de-servicios->

devolución de espectro, también conducen a una mayor concentración del mercado, mayores limitantes al desarrollo de la libre y leal competencia, una conducción hacia la monopolización de los servicios y, en consecuencia, efectos adversos para los usuarios; lo cual fue expresado por el IFT (2023) ⁹ en los siguientes términos: *“los precios de espectro implican una desventaja sustancial para los competidores de menor escala...”*; y *“será más difícil que los operadores de menor tamaño alcancen la escala mínima eficiente en el mediano y largo plazo y es posible que tengan que devolver parte o la totalidad del espectro radioeléctrico que tienen concesionado o incluso salirse del mercado, generando una mayor concentración”*.

Por lo tanto, si se tienen en consideración tanto los resultados del estudio realizado por la CRC, sobre el mercado de servicios móviles minoristas en Colombia y los elementos expuestos anteriormente sobre el caso de México, se hace evidente que la situación del mercado de las telecomunicaciones en Colombia, resulta tan perverso como en el país Mexicano; con quien compartimos un empresariado acaparador “América Móvil”, que desde sus marcas Claro (Colombia) y Telcel (México) ejerce una posición de dominio, de forma tal que sigue desplazando a los operadores seguidores.

Por su parte, tal y como lo encontró Analysys Mason en su estudio de la dominancia en el mercado colombiano: “En España, la situación del operador dominante Movistar, aprovechó la ausencia de regulación relativa a la convergencia para afianzarse como líder en este mercado y reforzar su posición. En septiembre de 2012, Movistar lanzó su primera oferta convergente, Movistar Fusión, con la que logró alcanzar el millón de clientes en los primeros tres meses tras su lanzamiento. Gracias a esta oferta convergente, Movistar consiguió frenar la caída que había registrado en sus ingresos y suscriptores móviles en los últimos años e, incluso a partir de 2015, consiguió mejorar de nuevo sus resultados.” Como reacción a este hecho, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), el regulador de las telecomunicaciones en España aprobó una nueva regulación mayorista del mercado de banda ancha, obligando a Movistar a dar acceso mayorista, tanto directo como indirecto, a su red de fibra óptica en las zonas que el regulador determinó como ‘no competitivas’. A día de hoy, Vodafone, Orange y MásMóvil han firmado acuerdos con Movistar para tener acceso mayorista a la red de fibra de Movistar, lo que les ha permitido lanzar ofertas convergentes para poder competir más eficientemente.

[moviles#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%20a%202022%20de%20agosto%20de%202023.&text=Entre%20los%20hallazgos%20se%20destaca,una%20mayor%20concentraci%C3%B3n%20de%20mercado.](#)

⁹ IFT. 2023. Estudio de mercado sobre los Costos del Espectro Radioeléctrico para servicios móviles en México. Disponible en: https://www.ift.org.mx/sites/default/files/estudio_costos_del_espectro_0.pdf.

9. Tiempos de aplicación de sanciones y efectividad de la regulación.

La necesidad de intervenir oportunamente y de manera inmediata el mercado de servicios móviles colombiano, no dando más dilaciones a la toma de decisiones regulatorias, que ya le han costado al país más de una década de maduración de la posición de dominio por parte de Claro; lleva a evaluar tanto el accionar de este operador, como la efectividad de sanciones y regulación establecida, tendiente a corregir las fallas de mercado y el abuso de posición de este actor, en detrimento de sus operadores seguidores, entre los que está Tigo.

En el tiempo Claro ha sido sancionado por las autoridades de control en varias oportunidades, tan solo al revisar el periodo comprendido entre 2020-2022¹⁰, se encuentra que el dominante ha recibido sanciones que sumadas ascienden a más de 10.000 millones de pesos, las cuales se atribuyen al ejercicio de múltiples conductas que tienen claros efectos anticompetitivos, en contravención a las normas y violación al régimen de usuarios; además de catorce conflictos interpuestos ante la CRC durante el periodo comprendido entre 2019-2022, de los cuales nueve, equivalentes al 64%¹¹, han resultado en decisiones a favor del dominante.

¹⁰ Algunas de las conductas de Claro que trasgreden el régimen de protección de usuarios, de protección de datos y de protección al consumidor en general, sancionadas por las SIC son: <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-impone-la-sancion-mas-alta-por-el-indebido-tratamiento-de-datos-personales-claro-por-su-campana-amigos-que-te-premian>. <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-claro-por-publicidad-enganosa-en-campana-de-tarifa-social-de-internet-fijo-para-estratos-1-y-2>. <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-los-operadores-claro-y-tigo-por-vulnerar-los-derechos-de-los-consumidores>. <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-claro-por-el-incumplimiento-de-sus-propias-decisiones-favor-de-los-usuarios>. <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-por-mas-de-6-mil-millones-ocho-operadores-de-telefonía-movil-por-infracciones-al-regimen-de-portabilidad-numerica>. <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-multa-claro-por-usar-base-de-datos-de-portabilidad-numerica-para-fines-de-marketing-no-autorizados>. <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-comcel-y-etb-por-no-atender-las-pqr-presentadas-por-los-usuarios>. <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-claro-por-vulnerar-los-derechos-de-los-usuarios-y-reportar-informacion-inexacta>.

¹¹ Nueve (9) de catorce (14) conflictos resultaron a favor del operador dominante – Claro durante el periodo 2019 - 2022.

A pesar de la apertura de investigaciones y el establecimiento de sanciones, Claro continúa realizando prácticas que, desde la perspectiva del régimen general protección de la libre competencia económica pueden ser consideradas como anticompetitivas en el mercado de servicios móviles. Por citar una de ellas, se encuentra la portabilidad numérica, que tan solo en 2023 llevó a la SIC a tomar medidas en contra de este operador (apertura de investigación y adopción de medidas administrativas -Resolución No. 21287 del 25 de abril de 2023), por violación del Régimen de Protección a los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, tales como la vulneración de derechos de los usuarios en la libre elección de su proveedor de servicios móviles, las prácticas prohibidas de recuperación de usuarios, la violación del deber de información a los usuarios, la modificación de condiciones comerciales sin aceptación expresa de los usuarios y la imposición de permanencias mínimas sobre servicios móviles; conductas que son una clara evidencia de infracciones al régimen de protección de usuarios de servicios de comunicaciones, pero que, sin duda, tienen efectos anticompetitivos en el mercado.

Según datos de la CRC, el número de portaciones exitosas pasó de un 87% a un 48% entre 2020 y 2023, alcanzando 1,92 millones de solicitudes rechazadas entre enero y marzo de este año, es decir, una de cada dos portaciones fue rechazada. De estas solicitudes, Claro participó con un total del 34,4% de las portaciones rechazadas. Frente a los rechazos por moras aparentemente inexistentes Claro afectó a más de 280.000 usuarios, tal como se observa en la siguiente tabla; la cual hace parte del proyecto regulatorio que culminó con la Resolución CRC 7151 de 2023.

Tabla 3. Porcentaje de portaciones rechazadas por el operador donante sobre el total de solicitudes de portación.

Operador	2022-1T	2022-2T	2022-3T	2022-4T	2023-1T
CLARO	10,7%	9,7%	10,4%	19,7%	34,4%
MOVISTAR	18,5%	15,8%	19,1%	19,6%	33,1%
TIGO	12,3%	11,3%	11,4%	10,9%	13,1%
VIRGIN MOBILE	9,9%	7,8%	9,6%	18,6%	32,3%
WOM	16,9%	18,3%	23,0%	17,9%	10,7%

Fuente: Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.
Nota: el total de solicitudes de portaciones solo contempla las portaciones efectivas y las portaciones rechazadas por los PRSTM, se excluyen las portaciones rechazadas por el ABD.

Dado lo anterior, se hace evidente que la capacidad de captura de clientes por parte de Claro es significativa y sus prácticas pueden ser abiertamente consideradas como contrarias a la libre competencia. En este sentido, vale mencionar que si bien en Colombia la posición de dominio de un agente económico en uno o varios mercados puede ser legítima; esta legitimidad no se predica, respecto del abuso de dicha posición dominante, especialmente cuando se emplea con el fin de excluir a sus competidores y/o explotar al consumidor.

Prácticas que naturalmente afectan la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.

Por lo tanto, declarada la dominancia y la investigación activa por parte de la SIC, es fácil concluir que es más gravoso el ejercicio de prácticas anticompetitivas en el caso de Claro, teniendo en cuenta su posición de dominio, tal y como sucedió en el año 2013, donde se requirió la intervención de los órganos del sector, ello con la imposición de sanciones por parte de la SIC a través de la Resolución No. 53403 del 3 de septiembre de 2013, la Resolución No. 66934 del 19 de noviembre de 2013, y la Resolución No. 97567 del 15 de diciembre de 2015, en donde se encontró a Claro responsable de realizar prácticas consideradas como anticompetitivas y por tanto se le castigó con el pago de \$87.750.022.500, equivalentes a 148.855 SMMLV.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en fallo del 17 de octubre de 2019 respecto de las conductas de Comcel mencionó:

“COMCEL S.A., como se observó en esta providencia era el operador dominante en el mercado de la telefonía de voz móvil, por lo que su política de bloquear las bandas para impedir los procesos de portación de sus usuarios a otras redes, y de exigir requisitos adicionales a los previstos en el ordenamiento, tuvieron un impacto significativo en el mercado. Tales políticas fueron orquestadas desde las altas direcciones de la compañía, motivo por el cual su grado de participación es alto”.

Pese a los antecedentes reseñados, y las reiteradas sanciones impuestas al operador dominante por la infracción de distintos regímenes normativos como el de protección de datos personales o de protección de usuarios de servicios de telecomunicaciones, lo cual ratifica la conclusión de la CRC en sentido de que el mercado de “Servicios móviles” enfrenta problemas de competencia, lo cierto es que existen elementos de juicio razonables para sostener que la tesis de que estos problemas no parecen encontrar una solución en la aplicación del derecho de la competencia ex post, puesto que los remedios que ofrece la legislación, de naturaleza sancionatoria, no son inmediatos ni ofrecen un mecanismo idóneo de reparación a los agentes económicos que concurren al mercado junto con el dominante y que se ven afectados por su comportamiento.

Por lo tanto, aunque Colombia Móvil comparte la conclusión de que el mercado relevante “Servicios móviles” se mantenga como sujeto de regulación ex ante y por lo tanto en el listado del Anexo 3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, encontrando también necesario que la CRC adopte medidas suficientes que permitan, entre otros aspectos reducir los tiempos de aplicación de sanciones por infracciones específicas a la regulación.

10. Eventual compartición de las redes de acceso de movistar y TIGO

En este punto vale la pena reiterar que Movistar y Tigo radicaron ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) una solicitud de preevaluación de integración de redes. Dicho documento señala que las PARTES firmaron un *“acuerdo para explorar la integración de [sus] redes móviles en Colombia”*¹², materializado a través de un *“MDE para compartir sus redes de acceso móvil; unificándolas para formar [una] (...) compañía mayorista de infraestructura móvil”*¹³. Cabe resaltar que esta nueva compañía mayorista denominada NetCO no tendrá una vocación comercial de cara a la infraestructura de red, ni atenderá directamente las solicitudes de terceros. La NetCO tendría únicamente a MOVISTAR y TIGO como usuarios, no ofrecería servicios comercialmente a nivel mayorista a terceros y eventualmente podría ser el vehículo definido para el despliegue de tecnologías móviles como 5G.

A su vez, se reitera que la transacción se limitaría *“a un acuerdo de compartición de redes de acceso móvil y de espectro radioeléctrico; donde Movistar y Tigo continuarán operando de forma separada funcional y jurídicamente, siendo competidoras en la prestación de servicios de comunicaciones, manteniendo su independencia y autonomía de negocio, estratégica y comercialmente, a nivel mayorista y minorista”*, lo cual en consecuencia, no tendría un efecto adverso sobre el actual desempeño del mercado relevante de servicios móviles.

Por lo anterior, en caso de que la NetCO sea aprobada por la SIC, tanto Tigo como Movistar tienen previsto continuar operando independiente y separadamente con sus respectivas bases de usuarios, compitiendo así en la prestación de los servicios a los usuarios finales.

En los anteriores términos ponemos en conocimiento de la CRC nuestros comentarios esperando que los mismos sean analizados y tenidos en cuenta para que el estudio de mercado relevante de servicios móviles, sea complementado a la brevedad, constituyéndose así en el documento técnico que soporte la emisión de medidas regulatorias asimétricas, aplicables al operador reiterado como dominante, acciones que a todas luces deberían anteceder a cualquier proceso de subasta del espectro, entendiendo que este se configura en un insumo fundamental para la prestación de servicios móviles y que la oportunidad de su

¹² TIGO, MOVISTAR. (2023). Comunicado de prensa “MOVISTAR Y TIGO firman acuerdo para desarrollar una red compartida de acceso móvil en Colombia”. Junio 9 de 2023.

¹³ De acuerdo con las noticias publicadas por diferentes medios de comunicación, incluyendo entrevistas a los representantes legales de MOVISTAR y TIGO, la eventual integración de las redes de acceso de MOVISTAR y TIGO no corresponde a una fusión empresarial de estas dos empresas. Ver por ejemplo: La República “Movistar y Tigo firman acuerdo para crear nueva compañía para el despliegue de redes”. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/movistar-y-tigo-firman-acuerdo-para-crear-nueva-compania-para-el-despliegue-de-redes-3633758>

eficiente asignación tiene una influencia directa para aumentar la competencia del mercado y avanzar en el cierre de las brechas digitales del país.

Cordial saludo,



IVÁN MANTILLA PINILLA
Gerente de Asuntos Regulatorios
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos