

Bogotá, D.C 9 de mayo de 2025

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES -CRC

Calle 59ª Bis No. 5-53 Ed. LINK piso 9

Mail: acm_empaquetados@crcom.gov.co

Ciudad

REF: Comentarios “Análisis de Competencia de los Mercados de Servicios de Comunicaciones Empaquetados”

Respetados Señores,

La **ASOCIACIÓN DE OPERADORES DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES- ASOTIC**, por medio de la presente comunicación, presenta a la Comisión de Regulación de Comunicaciones sus observaciones al análisis de competencia de los mercados de servicios fijos empaquetados.

1. Condiciones de competencia actual

1.1. Comportamientos anticompetitivos

Desde ASOTIC reiteramos que el análisis de competencia es de significativa importancia dado que actualmente se siguen evidenciando comportamientos anticompetitivos en las ofertas de servicios empaquetados, relacionados con prácticas de vinculación de los usuarios que pueden distorsionar el mercado, tal y como lo identificó la CRC en la expedición de la Resolución 4960 de 2016, y como se evidencia en el documento en comento para los tres mercados analizados, en donde la CRC identificó que:

*“De acuerdo con lo anterior, **se identifican problemas de estructura competitiva en el mercado relevante Dúo Play 1**, particularmente, dada la prevalencia de mercados monopólicos. Sin embargo, el problema más crítico que se identifica es la contracción del mercado, puesto que exacerba la concentración de la oferta. Esta tendencia plantea riesgos para la oferta del mercado empaquetado Dúo Play 1, ya que podría llevar a la situación donde pocos jugadores controlen una mayor cuota de mercado por dos vías i) debido a la dificultad de mantener la disponibilidad del paquete y ii) dada la reducción de las perspectivas de crecimiento del mercado que a su vez*

impacta en la probabilidad de entrada de nuevos operadores, lo que limita las opciones para los consumidores finales”. (Pág. 58) (NSFT)

“En particular, el comportamiento de los accesos, la reducción de competidores en el mercado y la salida de jugadores importantes como DirecTV, evidencia que **el paquete Dúo Play 2 podría estar enfrentando barreras que dificultan su crecimiento y expansión en los municipios más vulnerables.** Sin embargo, Claro y Tigo logran consolidarse, lo que indica que las condiciones competitivas en estos mercados están favoreciendo a unos pocos operadores a expensas de la diversidad de opciones para los consumidores” (Pág. 66) (NSFT)

“El análisis de la competencia en el mercado de Triple Play muestra un panorama estable, aunque con una tendencia a la disminución de accesos según el clúster analizado. A pesar de un crecimiento moderado en los mercados de Triple Play, las tasas de penetración siguen siendo bajas, especialmente en los clústeres bajo e incipiente, lo que indica poco dinamismo y limitada capacidad de expansión. Además, la reducción de la participación de algunos operadores y la creciente concentración en pocas empresas sugieren una posible falta de competencia efectiva en estas zonas. En particular, la disminución de accesos registrada por operadores como Movistar, frente al comportamiento más estable de Tigo y Claro, evidencia la dificultad de algunos actores para mantener su cuota de mercado ante la presencia de competidores más consolidados.” (Pág. 73) (NSFT)

Así mismo con suma preocupación vemos que se evidencia por parte del regulador, la consolidación de los grandes operadores afectando a los pequeños operadores:

“Así las cosas, el análisis de Evolución del mercado y del comportamiento del líder muestra que para el caso de los mercados **Dúo Play 1, de los 218 mercados analizados, 194 presentan problemas derivados a partir de la contracción observada en sus accesos o por crecimientos más que proporcionales del líder.** Por su parte, en el caso de los mercados **Dúo Play 2, los resultados muestran que de los 218 inicialmente analizados 203 muestran patrones de comportamiento en donde se identifican los mismos problemas observados en Dúo Play 1.** Por último, en el caso de los mercados **Triple Play, el ejercicio realizado sobre 198 mercados revela que 167 también presentan problemas por la contracción observada en sus accesos o por crecimientos más que proporcionales del líder.** En este sentido, estos mercados requieren de una focalización en el análisis de sus posibles problemas de competencia dado que, además de su estructura, su evolución presenta una disminución en sus condiciones.” (Pág. 79) (NSFT)

Otro hecho alarmante es el decrecimiento que están presentando estos tres mercados, lo que podría estar estrechamente relacionado con la migración de los accesos al empaquetamiento de servicios fijo y móviles teniendo en cuenta el cambio de preferencias de consumos hacia paquetes más complejos como los identifica la CRC. Así como la sustitución por internet fijo individual, tal y como lo señala la misma CRC *“se observa una posible migración del consumo hacía el servicio de internet fijo individual”* (Pág. 98).

Es por lo anterior que desde ASOTIC hacemos un llamado a la CRC, para que desde sus facultades legales y regulatorias garantice escenarios de sana competencia en los mercados.

1.2. Barreras Normativas

Respecto al análisis de barreras normativas, aunque existen medidas que buscan fomentar la expansión de la conectividad y mejorar el acceso a las TIC en zonas rurales y poblaciones vulnerables, y puede beneficiar a los pequeños operadores, de acuerdo con los propios análisis realizados por la CRC, la posición competitiva de los pequeños no se ha mejorado dado que los tres grandes operadores siguen concentrando los mercados, así señala el regulador:

“A pesar de que estas medidas buscan fomentar la expansión de la conectividad y mejorar el acceso a las TIC en zonas rurales y poblaciones vulnerables, por la forma en la que están conformados cada uno de los mercados sujetos de revisión –Dúo Play 1, Dúo Play 2 y Triple Play– se genera un escenario en el que algunos agentes se benefician de menores cargas administrativas, respecto de otros que deben cumplirlas. Esto, de manera preliminar, podría mejorar la posición competitiva para los ISP más pequeños, en este sentido, no se considera una ventaja competitiva que pueda beneficiar a operadores establecidos y con cierto poder de mercado (Pág. 91).

Así, es evidente la necesidad de revisar si las medidas regulatorias adoptadas y buscar eliminar las barreras normativas que continúan existiendo en detrimento de la competencia.

1.3. Barreras tecnológicas

En el caso de barreras tecnológicas, reiteramos que para los pequeños operadores persisten barreras en el despliegue de redes. La baja demanda del servicio por la dispersión de la población y bajo número de posibles usuarios en zonas rurales.

Así mismo se tiene que las zonas apartadas del país, no cuentan con una concentración de población lo que afecta las economías de escala y alcance, que no hace atractiva el despliegue de infraestructura y la dificultad para el despliegue



dado altos costos de los carriers, problemas de seguridad, sobrecostos por dificultad de acceso en algunas zonas geográficas.

En este contexto, la existencia de municipios con un único oferente en clústeres incipiente, bajo y limitado se puede deber precisamente a las barreras de despliegue de infraestructura por los altos costos que deben incurrir los operadores, y que en muchos municipios los operadores pequeños están prestando los servicios asumiendo las altas inversiones, por lo que la manifestación de que **“Situación que resalta la necesidad de expandir la infraestructura de red por parte de otros PRST para mejorar la cobertura, calidad del servicio y la competencia en estos territorios”**¹ puede estar conllevando a una afectación para los operadores pequeños frente a los grandes que con la existencia de economías de escala y de alcance y sus posibilidades de empaquetamiento fijo + móvil generan presiones competitivas desequilibradas frente a los pequeños:

2. Presiones competitivas de los grandes operadores

Tal y como lo reconoce la misma CRC, los grandes operadores al contar con economías de escala, densidad y alcance tienen ventajas competitivas respecto a los demás operadores lo que impacta los niveles de competencia en los mercados:

“De esta manera, al igual que en el caso de las economías de escala y densidad, es posible inferir que continúan existiendo economías de alcance en los mercados de servicios fijos y que los operadores con mayor escala de operación han alcanzado mayores economías de este tipo, lo que igualmente representa barreras a la entrada de nuevos competidores, así como la existencia de ventajas competitivas de estos proveedores con respecto a los demás operadores que prestan servicios en estos mercados” (Pág. 97)

En el caso de Claro como operador con posición de dominio en el mercado relevante “Servicios Móviles”, vemos que podría impactar a los mercados de servicios fijos.

La CRC en la Resolución 6146 de 2021 estudió el traslado de los problemas de un mercado a otro a través del empaquetamiento, lo cual puede ocurrir del mercado de “Servicios móviles”, que es un mercado relevante de regulación ex ante, al de “servicios fijos”:

Sobre el particular consideró el regulador:

“...el empaquetamiento se convierte en la vía fundamental para materializar el apalancamiento estratégico que, tal como se verá en la

¹ “No obstante, lo expuesto anteriormente, es fundamental considerar que, según los datos presentados en la sección 6.1.4, «Condiciones de competencia de los mercados de servicios de telecomunicaciones empaquetados fijos», en los clústeres incipiente, bajo y limitado existen municipios con un único oferente y otros con varios oferentes, pero con potenciales problemas de competencia. Situación que resalta la necesidad de expandir la infraestructura de red por parte de otros PRST para mejorar la cobertura, calidad del servicio y la competencia en estos territorios.” (Pág. 93)



sección 8.1.7.2., es el mecanismo a través del cual el proveedor dominante en el mercado “Voz Saliente Móvil”, servicio junto con el de Internet móvil que configuran el mercado relevante de “Servicios Móviles”, se apalanca en las ventajas obtenidas en este para ganar participación en el nuevo mercado (“Servicios Móviles”), trasladando así los problemas de competencia de un mercado a otro. Valga aclarar que, tal como se explicará en la siguiente sección, aunque todos los operadores ejercen este apalancamiento, es motivo de preocupación para el regulador cuando es el agente dominante en voz el que lo hace, pues se configura el traslado de los problemas de competencia referenciado anteriormente, generando así una falla de mercado” (Pág. 342)

Elementos que no pueden desconocerse en el presente análisis.

Otro hecho respecto a las presiones competitivas de los grandes competidores y sus ventajas por las condiciones de economías de escala y de alcance aplican para las relaciones de Millicom y Telefónica, que actualmente tienen compartición de redes de servicios móviles y pueden configurar empaquetamientos fijos + móviles, y se puede ahondar estas ventajas afectando la competencia en el caso de que se llegue a aprobar la adquisición de Telefónica por Millicom, tal y como lo demuestra los análisis de la CRC.

3. Inclusión de otros actores

La entrada de nuevos competidores como lo son los Proveedores de Internet Comunitario Fijo puede profundizar la migración de servicios empaquetados al servicio internet fijo individual, por lo que se hace necesario que, en los análisis de competencia para una reconfiguración de los mercados, se deben tener en cuenta estos nuevos actores que impactarán a municipios de los clústeres incipiente, bajo y limitado.

Igualmente y como ha sido solicitado en anteriores oportunidades por ASOTIC, reiteramos la importancia de incluir en los análisis del regulador, la competencia ejercida por los OTT en los servicios de televisión, que finalmente impacta de manera importante los mercados de Duo Play y Triple Play.

4. Aplicación criterios mercados susceptibles regulación *ex ante*

En lo que tienen que ver con la aplicación de los elementos metodológicos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016 en lo relativo a la aplicación del test de los tres (3) criterios, el objetivo es identificar si los mercados presentan problemas de competencia actual que no se espera sean superados por

el mercado en el corto o mediano plazo o por medio de la aplicación del derecho de la competencia. Por su parte, en lo que respecta al análisis de competencia en el corto y mediano plazo, el objetivo es identificar si se espera la intensificación de la competencia sin delimitar “cuál será el impacto específico”, criterio este utilizado por la CRC para determinar el no cumplimiento del Criterio 2 del test:

**“ARTÍCULO 3.1.2.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE.
(...)”**

b) Potencial de competencia en el corto y mediano plazo. Debido a la rápida evolución tecnológica y la expansión de coberturas en los mercados relevantes, es necesario revisar si en un horizonte de corto o mediano plazo se espera que se intensifique la competencia en el mercado. Para efectos de lo anterior, se analizará si existen productos o servicios diferentes a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales que pudieran tener influencia o incidencia en los mercados identificados como relevantes; tratándose de mercados relevantes que hagan parte de una estructura que se caracterice por la presencia de dos o más lados, el análisis involucrará todos los lados del mercado.”

Teniendo en cuenta que, los análisis de la CRC evidenciaron un decrecimiento de los servicios empaquetados y se prevé una reconfiguración de los mercados, en especial por sustitución de los servicios, desde **ASOTIC** respetuosamente solicitamos a la CRC, proceder con la reconfiguración y actualización de los mercados relevantes de empaquetamientos.

5. Reconfiguración de los mercados de servicios empaquetados fijos

En la aplicación de los elementos metodológicos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016 respecto al criterio de competencia potencial, la CRC indica que no se confirma el cumplimiento de este criterio, aunque prevé la reconfiguración de las condiciones de competencia fundamentando que no tienen claro cuáles son los impactos de los elementos analizados, especialmente la sustitución:

“Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y en especial las perspectivas sobre el potencial de sustitución de servicios fijos empaquetados por servicios fijos individuales, así como los posibles elementos adicionales de sustitución de servicios fijos por servicios móviles durante los próximos años, esta Comisión considera que es previsible la incorporación de elementos que podrían reconfigurar las condiciones de competencia en los mercados fijos empaquetados en el corto y

mediano plazo. No obstante, con la información existente a la fecha no es posible prever cual será el impacto específico de estos elementos en la evolución de la competencia, ni si estos incidirán en que la competencia se intensifique o no en los mercados analizados. Por esta razón, la CRC considera que no se cumple el criterio 2 (Competencia Potencial) para determinar los mercados analizados como sujetos a regulación ex ante. No obstante, como se señaló, la CRC realizará un **seguimiento permanente de la evolución de la competencia en estos mercados y de la potencial sustitución por servicios asociados.** Este resultado motiva el desarrollo de la revisión de la definición de los mercados relevantes de servicios fijos, así como el análisis de las condiciones de competencia de mismos mercados relevantes que resulten de dicha revisión” (Pág. 119)

Respecto a la posición de la CRC de realizar un seguimiento permanente al potencial de sustitución, respetuosamente se considera que lo que se necesita es una actualización de los análisis de sustituibilidad que permita la reconfiguración de los mercados, para lo cual se cuenta con un primer análisis de sustitución de estos mercados realizado en la revisión de los mercados de servicios fijos del 2022, así como la información del Formato T.1.9 “Oferta conjunta de servicios fijos y móviles”.

Lo anterior teniendo en cuenta que la CRC considera que es previsible la incorporación de elementos que podrían reconfigurar las condiciones de competencia, por lo que no se puede quedar en un seguimiento permanente del mercado sino en acciones concretas, máxime cuando son evidentes las actuales fallas en los mercados.

Así, la CRC después de realizar los análisis de acuerdo con los tres criterios definidos en la Resolución 5050, concluye que:

“En línea con los resultados obtenidos, esta Comisión considera fundamental adelantar las siguientes acciones: en primer lugar, realizar un seguimiento permanente a las condiciones de competencia en los municipios listados en los Anexos 9.3 y 9.4, que identifican los mercados consolidados y no consolidados con potenciales problemas de competencia en los mercados Dúo Play 1, Dúo Play 2 y Triple Play. Este monitoreo permitirá detectar oportunamente cambios en la dinámica competitiva a nivel local. En segundo lugar, se plantea revisar y, de ser necesario, actualizar la definición de los mercados relevantes para los servicios fijos, con el fin de asegurar que el marco regulatorio responda a los retos actuales del sector y permita abordar de manera efectiva las presiones competitivas, contribuyendo así a una regulación más eficaz y adaptativa.” (Pág. 122)

Para **ASOTIC**, la actualización de la definición de los mercados relevantes debe realizarse de manera prioritaria, para que, tal y como lo señala la misma Comisión,



Asotic

responda a los retos actuales del sector, incluyendo los nuevos actores tales como OTT e Internet Comunitario Fijo y permita abordar de manera efectiva las presiones competitivas que se presentan por la sustitución de empaquetamiento conjunto de servicios fijos + móviles y por la de internet fijo individual. Y así la CRC pueda declarar los mercados susceptibles de regulación ex ante que permita tomar medidas que permita dinamizar la competencia de dichos mercados.

Frente a la acción de realizar un seguimiento permanente a las condiciones de competencia que permitirá detectar oportunamente cambios en la dinámica competitiva a nivel local, **consideramos que los resultados de los análisis realizados por la CRC ya demuestran los cambios de la dinámica competitiva de estos mercados.** Un hecho relevante de este cambio es el decrecimiento de los mercados para 2024, en contraste con el crecimiento que evidenció la CRC en los análisis realizados en 2022. En este sentido, desde **ASOTIC** consideramos que lo que requiere el mercado es que el regulador tome medidas frente a los problemas de competencias actuales, para lo cual se requiere primero la reconfiguración de los mercados que reconozca a todos los actores y las dinámicas competitivas por efecto de sustitución que ya evidencio la misma CRC.

Con lo anterior dejamos presentadas nuestras observaciones, esperando que el regulador pueda atenderlas en pro de garantizar escenarios y condiciones de sana competencia en los mercados.

Cordial saludo,

GALE MALLOL AGUDELO
PRESIDENTA ASOTIC

