

Bogotá D.C., 15 de enero de 2025.

Doctora
LINA MARIA DUQUE DEL VECHIO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC
Calle 59 A bis No. 5- 53
Ciudad.

Asunto: Comentarios a la propuesta regulatoria CRC_20004161 "*Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados*".

Respetada Doctora Duque,

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 nuestros comentarios.

COMENTARIOS GENERALES

Con el fin de abordar los cambios propuestos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en adelante **CRC**, se presentan los temas que desde **TIGO**¹ consideramos deben ser revisados en el proyecto de Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados.

I. NECESIDAD DEL ANÁLISIS DE COMPETENCIA DE LOS MERCADOS RELEVANTES ASOCIADOS A SERVICIOS DE COMUNICACIONES EMPAQUETADOS

En el documento soporte del proyecto de la CRC, la comisión indica que "*...Siguiendo el proceso metodológico que se deriva del artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (ver Ilustración 2), para el análisis de competencia de los mercados relevantes de servicios empaquetados se parte de la definición realizada en el marco del proyecto de «Revisión de los mercados de servicios Fijos»⁶⁵ que sustentó la expedición de la Resolución CRC 6990 de 2022,*

¹ Para todos los efectos, dentro de esta comunicación cuando se hace mención a **TIGO** se está aludiendo a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., EDATEL S.A. E.S.P. y UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** según sea el caso.

por medio de la cual se modifica la lista de mercados relevantes contenida en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016. Mediante este acto administrativo se reiteró la prevalencia los mercados relevantes de servicios empaquetados para las combinaciones Dúo Play 1, Dúo Play 2 y Triple Play,.... Una vez definidos los mercados relevantes es importante tener en cuenta que, si bien se reconoce que el empaquetamiento de servicios en algunos casos puede representar beneficios para los consumidores, desde el punto de vista teórico también se identifica que este tipo de ofertas tiene el potencial de generar efectos anticompetitivos que pueden influir en la dinámica del mercado.²

A continuación, presentamos la ilustración 2 referenciada en el extracto del documento publicado por la CRC:

Ilustración 2. Metodología para determinar mercados relevantes, análisis de competencia y medidas de regulación ex ante.



Fuente: Elaboración CRC

En línea con lo anterior la CRC manifiesta que su propósito es anticipar posibles cambios en la competencia del mercado y evaluar cómo estos podrían influir en la necesidad de determinar si los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados son sujetos de regulación ex ante, y que bajo este mismo enfoque prospectivo y dadas las condiciones actuales de los

² Documento soporte – Proyecto CRC_ 2000-41-6-1-Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados Link: <https://crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-6-1>

agentes del mercado, resulta fundamental tener en cuenta el análisis de escenarios que permita simular diferentes resultados sobre las condiciones de competencia ante posibles transacciones entre los agentes del mercado que se puedan llegar a materializar en el corto y mediano plazo, como es el caso de la posible operación de integración anunciada por Millicom International Cellular –controlante de Colombia Móvil– y Telefónica Hispanoamérica.

I.1 Análisis del mercado actual de los mercados declarados relevantes de servicios empaquetados

No obstante lo anterior, es importante revisar primero la evolución reciente del mercado de servicio empaquetados. Iniciamos presentando una en el gráfico 1, la evolución trimestral del total de accesos registrados por trimestre desde el primer trimestre de 2022, hasta el segundo trimestre del 2024.

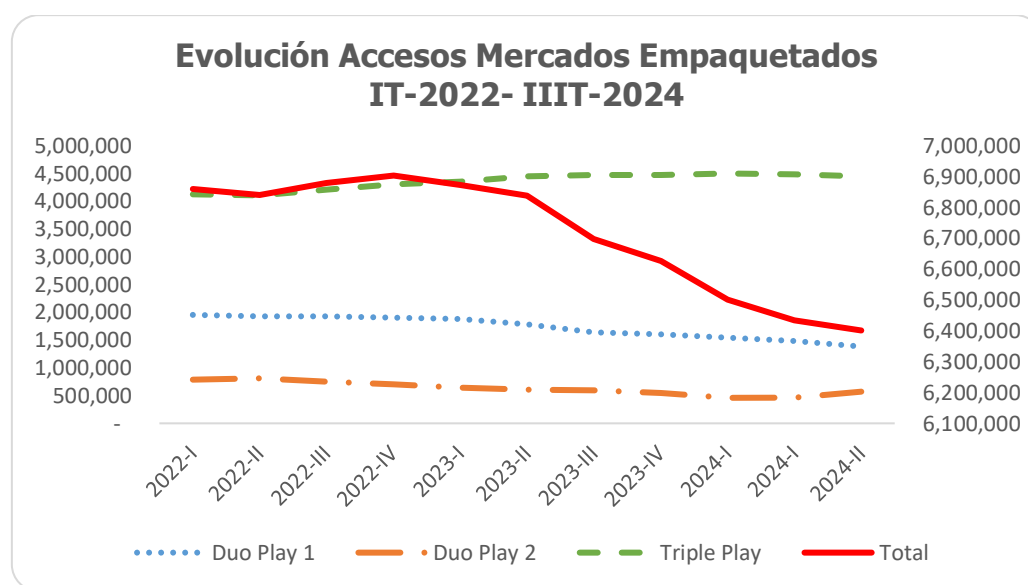


Gráfico 1. Evolución Accesos Mercados Empaquetados IT-2022- IIIT-2024.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados por la CRC en postdata

[https://postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos/resource/2f490c15-49fa-4782-8653-2dc78fd69ea2#%7Bview-rid:%7BcolumnsWidth:\[%7Bcolumn:!cantidad_lineas_accesos,width:169%7D,%7Bcolumn:!valor_facturado_o_cobrado,width:96%7D\]%7D%7D](https://postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos/resource/2f490c15-49fa-4782-8653-2dc78fd69ea2#%7Bview-rid:%7BcolumnsWidth:[%7Bcolumn:!cantidad_lineas_accesos,width:169%7D,%7Bcolumn:!valor_facturado_o_cobrado,width:96%7D]%7D%7D)

Si bien en el gráfico 1 se identifica una reducción en el número total de accesos, este no implica el desmonte de los accesos, esta reducción se refleja únicamente en el total de accesos de los portafolios empaquetados de Duo Play 1, Duo Play 2 y Triple Play; si se consideran todos los portafolios que involucran el internet fijo la tendencia es diferente, y esto significa que los usuarios han migrado en la elección de sus portafolios, y específicamente los que se han declarado como mercados relevantes, experimentan una desaceleración.

De igual manera para el mismo periodo de tiempo a continuación revisamos, la gráfica de los valores facturados por estos mercados relevantes, según lo reportado por los operadores a la CRC:

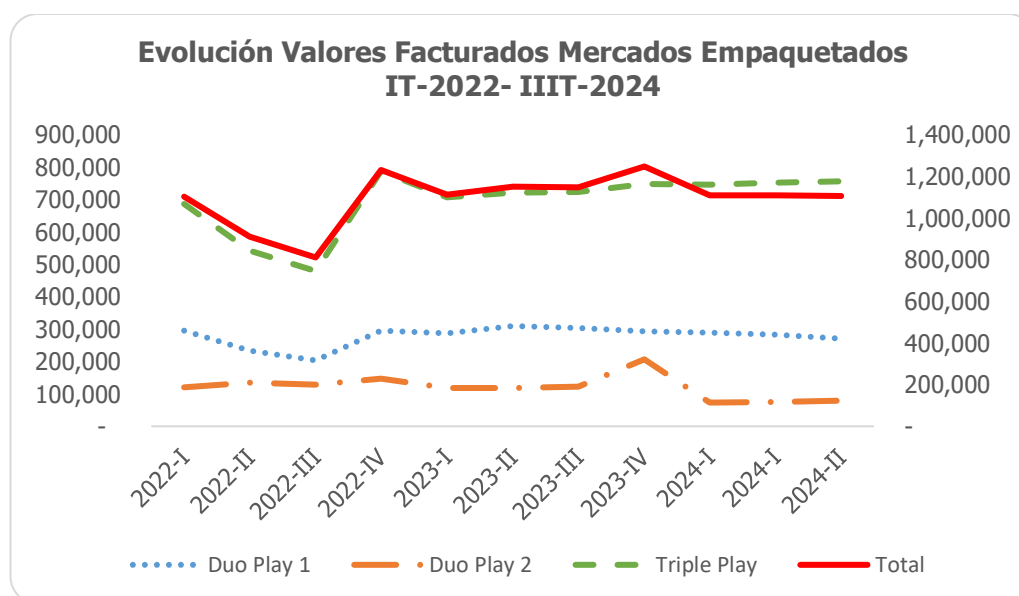


Gráfico 2. Evolución Valores facturados Mercados Empaquetados IT-2022- IIIT-2024.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados por la CRC en postdata

[https://postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos/resource/2f490c15-49fa-4782-8653-2dc78fd69ea2#%7Bview-rid:%7BcolumnsWidth:\[%7Bcolumn:!cantidad_lineas_accesos,width:169%7D,%7Bcolumn:!valor_facturado_o_cobrado,width:96%7D\]%7D%7D](https://postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos/resource/2f490c15-49fa-4782-8653-2dc78fd69ea2#%7Bview-rid:%7BcolumnsWidth:[%7Bcolumn:!cantidad_lineas_accesos,width:169%7D,%7Bcolumn:!valor_facturado_o_cobrado,width:96%7D]%7D%7D)

Observando las dos gráficas anteriores se puede verificar que el total de accesos a los servicios empaquetados de Duo Play 1, Duo Play 2, y Triple Play se han disminuido en un 7% (459 mil accesos) pasando de 6.8 millones en el primer trimestre de 2022 hasta 6,4 millones en el tercer trimestre de 2024.

Por su parte los valores facturados en estos mercados han permanecido relativamente estables aumentando en un 0.3%, pasando de 1.102 billones en el primer trimestre de 2022 hasta 1,106

billones en el tercer trimestre de 2024. La disminución de los accesos y la estabilidad de los valores facturados, se explica en su mayoría por la migración de los usuarios a planes de mayores capacidades o por modificaciones a los planes existentes aumentando sus prestaciones o todo lo anterior, debido a la demanda de los usuarios de mayores contenidos que requieren mayores capacidades en los productos contratados.

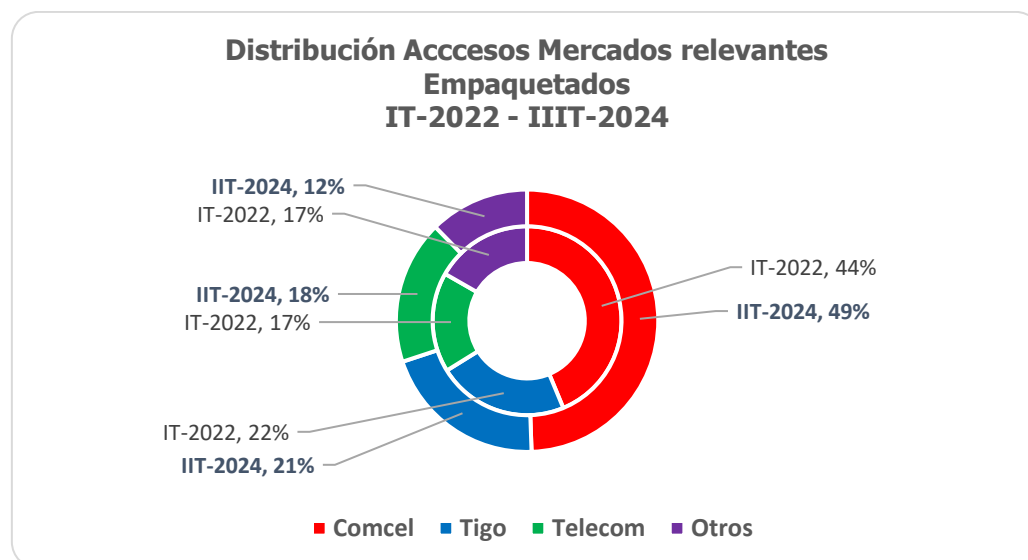


Gráfico 3. Distribución Acceso Mercados relevantes Empaquetados IT-2022 - IIIT-2024.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados por la CRC en postdata

[https://postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos/resource/2f490c15-49fa-4782-8653-2dc78fd69ea2#%7Bview-rid:%7BcolumnWidth:\[%7Bcolumn:!cantidad_lineas_accesos,width:169%7D,%7Bcolumn:!valor_facturado_o_cobrado,width:96%7D\]%7D%7D](https://postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos/resource/2f490c15-49fa-4782-8653-2dc78fd69ea2#%7Bview-rid:%7BcolumnWidth:[%7Bcolumn:!cantidad_lineas_accesos,width:169%7D,%7Bcolumn:!valor_facturado_o_cobrado,width:96%7D]%7D%7D)

En relación con la distribución de los accesos de los mercados empaquetados (Duo Play 1, Duo Play 2, y Triple Play) evaluados entre el IT-2022 y el IIIT-2024 se identifica a COMCEL como el operador con predominio en el mercado, y que incluso ha logrado incrementar su número de accesos en un 5%, pasando a tener para el IIIT de 2024 el 49% de los accesos totales.

Por su parte **TIGO** cedió en 1% su participación pasando en el IIIT de 2024 a una participación del 21% y Movistar creció en 1% situándose para el IIIT-2024 con un 18%, La situación de los otros agentes del mercado presenta una disminución en el total de accesos del 5% quedando en definitiva con un 12% de participación al cierre del IIIT-2024, Con lo cual se entiende que el crecimiento del 5% del operador COMCEL afectó la participación de los otros agentes del mercado'. Lo que puede ser una evidencia, de la expansión de la situación de dominio que se presenta en el mercado de servicios móviles, al mercado fijo, vía la oferta conjunta de servicios fijo-móvil. Algo que se ha alertado en varias oportunidades a la CRC, y que no cuenta con medidas contundentes, ni siquiera, en el proyecto de Resolución de Medidas de Mercado Móvil que está actualmente en fase de comentarios hasta el 22 de enero de 2025.

Con el análisis conjunto de las gráficas 1 a 4 se pueden obtener entonces las siguientes conclusiones:

- En total el mercado de servicios empaquetados ha disminuido su penetración; el número de accesos entre 2022 y 2024 ha disminuido el 7%; Los paquetes de servicios Dúo Play 1 y Dúo Play 2, disminuyen en al menos un 29% el número de accesos sin embargo el crecimiento de accesos del paquete de servicios Triple Play compensa esta contracción, situando la caída total en 7%.
- COMCEL es el único operador que incrementa en el periodo 2022-2024 su volumen de accesos a servicios empaquetados y su nivel de ingresos, siendo mayor el crecimiento en el número de accesos. Los operadores **TIGO** y Movistar mantienen estable en el periodo su nivel de accesos, pero incrementan su nivel de ingreso.

Estas conclusiones a nivel general evidencian que COMCEL ha predominado en el periodo 2022 y 2024 sin que sus competidores hayan aumentado significativamente su participación en el número de accesos, y tampoco han logrado mejorar su oferta comercial frente a la ofrecida por COMCEL.

II. SOBRE LA NECESIDAD DE UN ESTUDIO DE COMPETENCIA DE LOS SERVICIOS EMPAQUETADOS.

Del análisis presentado a nivel general en la sección anterior se identificaron por una parte la reducción del total de accesos en el mercado de los servicios empaquetados evaluados, y por otra parte el predominio de COMCEL en estos mercados para el periodo 2022 a 2024.

La primera consideración general pone de manifiesto la contracción general en los accesos del servicio de los mercados empaquetados que hacen parte de los mercados relevantes evaluados; y este hecho va en contravía de considerar la necesidad de una regulación ex ante en estos mercados, por cuanto el mercado evaluado no está en fase de crecimiento, al contrario tiene un pronunciado declive en el periodo 2022-2024. Se considera, por el contrario que la CRC debería centrar el análisis de este estudio, más en los paquetes que si están presentando crecimientos significativos, como lo son los paquetes de ofertas conjuntas fijo-móvil. Estos paquetes, están siendo la opción preferida por los usuarios al presentar mayores beneficios. Sin embargo, en sí mismos también se consolidan como servicios de alta retención y fidelización, lo que favorece el establecimiento de conductas anticompetitivas que favorecerían al operador dominante en el mercado de servicios móviles. Lo anterior, se evidencia en que la base de clientes de TIGO, por ejemplo, ha crecido en más de un 10% en el último año, lo que demuestra la relevancia de la oferta convergente fijo-móvil.

De acuerdo a lo anterior la información muestra que a nivel general no se consolidan condiciones suficientes para que se inicie un proceso de análisis para determinar que los servicios de comunicaciones empaquetados son sujetos de regulación ex ante.

Sin embargo es importante resaltar el hecho que la modalidad de empaquetamiento de servicios fijos está integrando a los servicios móviles; y en el contexto actual, en que los servicios fijos han disminuido su trascendencia en el mercado de las comunicaciones y los servicios móviles han fortalecido su posición, es vital evaluar que la dominancia ya declarada en el mercado de servicios móviles, no se traslade a la oferta conjunta de servicios de telecomunicaciones; esto es a los servicios empaquetados conformados por servicios fijos y móviles.

Por lo tanto, desde **TIGO** solicitamos que el estudio de competencia propuesto por la CRC, tenga un alcance diferente, y se centre en la necesidad actual del mercado de evitar el traslado de la situación de dominancia de móvil a fijo. Medidas únicamente en el empaquetamiento fijo, no tendrán efecto en la concentración del mercado. Que como se ve, cada vez consolida más a Claro como dominante, tanto en móvil como en fijo.

Por estas razones para **TIGO** no es prioritario en este momento que se consolide un proyecto de regulación ex ante para los servicios empaquetados fijos.

- ✓ Paquete de servicios **Dúo Play 1**: Telefonía fija + Internet fijo.
- ✓ Paquete de servicios **Dúo Play 2**: Internet fijo + Televisión por suscripción.
- ✓ Paquete de servicios **Triple Play**: Telefonía fija + Internet fijo + Televisión por suscripción.

En su lugar se podría considerar adicionar como mercados relevantes los que involucran a la oferta conjunta del mercado de telecomunicaciones, es decir las ofertas integradas de servicios fijos y móviles.

Tal como se muestra en el Gráfico 5, (Tablero general de los servicios de telecomunicaciones), la evolución de los ingresos de los servicios de Internet Móvil supera los ingresos del internet fijo, y en este sentido la oferta conjunta que integra los servicios fijos y móviles puede incrementar rápidamente su relevancia y penetración, trasladándose la dominancia declarada en los servicios móviles a los servicios empaquetados de la oferta conjunta. Lo anterior apoyado también en el proyecto regulatorio de la CRC 'REVISIÓN DE MEDIDAS REGULATORIAS APLICABLES A SERVICIOS MÓVILES FASE 2', que estima flexibilizar la norma relacionada con el empaquetamiento al permitir la posibilidad de ofrecer servicios de forma conjunta pero que no necesariamente se deba tener una sola factura; lo que permitirá la entrada de PRST que empaqueten sus ofertas con las de otros PRST bajo la figura de comercialización.

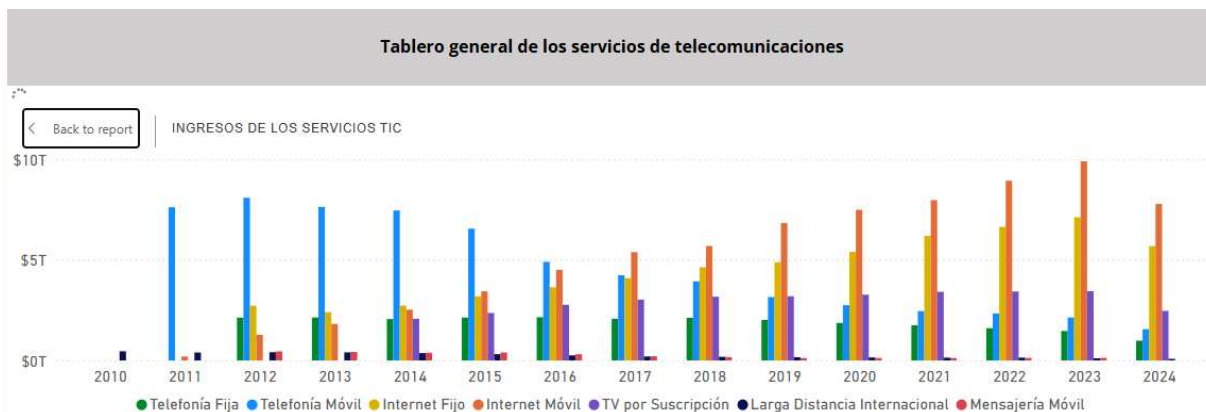


Gráfico 5. Tablero general de los servicios de telecomunicaciones.

Fuente: Datos publicados por la CRC en postdata <https://postdata.gov.co/dashboard/cifras-de-los-servicios-de-telecomunicaciones>

Iniciar un proceso de regulación ex ante para los mercados relevantes mencionados resulta anacrónico por cuanto como ya se evaluó estos servicios experimentan una contracción, que se suma a la pérdida de relevancia y penetración de la telefonía fija. Sin embargo, se está a tiempo para evaluar el crecimiento e impacto de las ofertas convergentes que integran a los servicios de internet móvil.

III. SOBRE LA POSIBLE TRANSACCIÓN **TIGO** MOVISTAR

En referencia a lo mencionado por la CRC al final de su documento, en el que cita que "... *bajo este mismo enfoque prospectivo y dadas las condiciones actuales de los agentes del mercado, resulta fundamental tener en cuenta el análisis de escenarios que permita simular diferentes resultados sobre las condiciones de competencia ante posibles transacciones entre los agentes del mercado que se puedan llegar a materializar en el corto y mediano plazo, como es el caso de la posible operación de integración anunciada por Millicom International Cellular – controlante de Colombia Móvil– y Telefónica Hispanoamérica...*"

En los datos desarrollados en la **sección-I** del presente documento, se dilucida que los operadores **TIGO** y Telecom no han incrementado su nivel de accesos en el mercado de servicios empaquetados; y pese a que se ha incrementado su nivel de ingresos; como se presentó anteriormente, su oferta comercial no es comparable a la que los datos sugieren puede ofrecer el operador COMCEL.

En estas condiciones suponer que la integración de los dos operadores implica por su sola materialización la consolidación de un mercado con falla de dominancia es muy prematuro e incluso incompatible; por una parte, a nivel general las condiciones de mercado no son del todo favorables a los dos operadores y esto se demuestra porque, en general los dos operadores han logrado mantener sus ingresos reduciendo su participación en el total de accesos, lo que sugiere que actualmente sus ofertas comerciales NO son competitivas con las ofrecidas por COMCEL, y que los dos operadores son susceptibles de los efectos de cualquier acción que COMCEL determine sobre la oferta a los usuarios.

A su vez, cualquier proceso de integración empresarial de compañías que se dediquen a la misma actividad económica, debe ser controlada de forma previa por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC como ente conocedor de forma privativa de los temas que puedan afectar la competencia en cualquier mercado. De acuerdo con la Ley 1340 de 2009, *“Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”*, la SIC puede objetar o condicionar la integración, la cual inicia con una solicitud de preevaluación en la cual se *“determina la procedencia de continuar con el procedimiento de autorización o, si encontrase que no existen riesgos sustanciales para la competencia que puedan derivarse de la operación, de darlo por terminado y dar vía libre a esta”*. Por el contrario, si se identifica que como objeto de la integración exista la posibilidad de una falla en el mercado o se pueda producir una indebida restricción a la libre competencia, el Superintendente de Industria y Comercio deberá objetar la operación, o como ya se indicó anteriormente puede autorizarla *“podrá autorizarla sujetándola al cumplimiento de condiciones u obligaciones cuando, a su juicio, existan elementos suficientes para considerar que tales condiciones son idóneas para asegurar la preservación efectiva de la competencia.”*

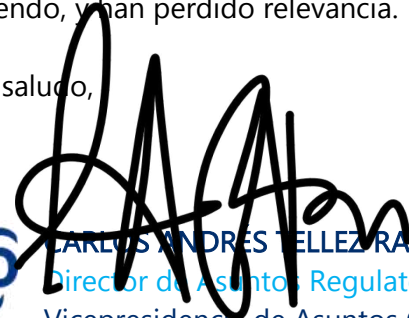
Adicionalmente un proceso de integración supone retos logísticos, operativos y comerciales que, de no superarse, pueden desencadenar efectos negativos en los resultados; justamente los operadores TIGO y Telefónica han decidido evaluar una posible transacción y de asumir estos retos con el objetivo de sumar capacidades para enfrentar conjuntamente la presión ejercida por COMCE que durante cerca de 14 años ha ostentado posición de dominio en el mercado móvil y que en la actualidad la sigue ostentando; Así pues no se puede iniciar desde ya un análisis de dominancia entendiendo que con la sola integración ya la nueva operación consolida su volumen de ingresos y de accesos, pues previamente se deben organizar y configurar planes y ofertas comerciales conjuntas que puedan retener los usuarios y los ingresos que las compañías reflejan actualmente por separado. Y como se mencionó este proceso supone también altos riesgos, no tienen un éxito garantizado y requerirá también tiempo para su consolidación, ya que en ese caso el regulador debería determinar adicionalmente si el operador fusionado ostenta una posición de dominio, un proceso que en el caso de COMCEL tomó cerca de 10 años en el mercado móvil, y que incluso no contó con medidas particulares, tras su declaratoria.

En este sentido, si bien se entiende que el propósito de la CRC es 'simular' posibles comportamientos del mercado; y con ello revelar "*...diferentes resultados sobre las condiciones de competencia ante posibles transacciones entre los agentes del mercado que se puedan llegar a materializar en el corto y mediano plazo..*", es conveniente que las simulaciones realizadas para determinar una regulación ex ante partan de la realidad del mercado, y no de los supuestos de negociaciones que aún están en curso y que a la fecha no se sabe con certeza, que terminen en lo esperado. Es así, como cualquier conclusión o análisis, debe hacerse con la composición real del mercado en el momento de dicho estudio, y con ello sea más efectiva su 'proyección', evitando la conformación de un supuesto que parte de resultados inciertos.

Finalmente resaltamos nuevamente que resulta más provechoso en este momento y con el contexto actual del mercado de las telecomunicaciones que se adicionen como mercados relevantes aquellos que involucran a la oferta conjunta del mercado de telecomunicaciones, es decir las ofertas integradas de servicios fijos y móviles; en vez de allanar las condiciones para la determinación de una regulación ex ante sobre unos mercados, que como se detalló están decreciendo, y han perdido relevancia.

Cordial saludo,




CARLOS ANDRÉS TELLEZ RAMÍREZ
Director de Asuntos Regulatorios e Interconexión
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos