

VPAC-100022-03-0114

Bogotá, D.C., 8 de mayo de 2025

Doctora

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Calle 59A Bis No. 5 - 53 Piso 9, Edificio Link Siete Sesenta

Ciudad

Asunto: Comentarios al documento "Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados".

Apreciada Doctora Bustamente:

Reciba un cordial saludo. Por medio de la presente comunicación **Partners Telecom Colombia S.A.S. - EN REORGANIZACIÓN**, (en adelante PTC), presenta sus comentarios y argumentos respecto al documento **"Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados"**, con el propósito de que nuestros argumentos contribuyan a la correcta definición de mercados relevantes hoy en día y que sean sujetos de regulación ex ante.

PTC en su calidad de operador *challenger* del mercado de las telecomunicaciones, que centra su oferta, a la fecha, exclusivamente en servicios móviles, considera que existen algunos aspectos dentro del documento donde resultan invisibilizadas las realidades del mercado actual, centrándose únicamente en mercados de servicios fijos empaquetados, puesto que como bien se menciona a lo largo del documento bajo estudios realizados en el 2021 y 2022 - tres años atrás - se descarta la opción de revisarse nuevamente el mercado de cuádruple play, aduciendo que no hay evidencia suficiente de la penetración de este mercado, cuando las ofertas de estos tipos de paquetes por parte de otros operadores han aumentado considerablemente en los últimos dos años.

Además, cuando la CRC misma ha desarrollado en los análisis de mercado que llevaron a confirmar la dominancia de un agente en el mercado de servicios móviles, que indica que el empaquetamiento de servicios ha constituido una estrategia para transferir o trasladar la dominancia de un mercado a otro conexo o complementario, mediante el apalancamiento estratégico.

ARGUMENTOS GENERALES AL DOCUMENTO

Observamos positivamente que el documento incluye un análisis de la posible fusión Tigo – Movistar y su penetración de mercados tanto individuales como empaquetados por municipio, lo cual es de bastante utilidad para la SIC, puesto que logra identificar los municipios donde alguno de los dos operadores posee más del 60% del mercado y donde advierte de una posible concentración de los servicios en algunos municipios, por lo que de concretarse la integración pueden existir eventuales problemas de competencia por la dominancia que la SIC debe validar antes de que se concrete la fusión entre las dos empresas.

Es decir que, este análisis debe incorporar una visión prospectiva, reconociendo los evidentes riesgos de duopolio que entraña la integración entre Movistar y Tigo en los mercados móviles, y también de afectación significativa y determinante de varios mercados de municipales y regionales de servicios fijos, así como de mercados mayoristas como portador, los cuales hacen parte del perímetro de la operación de integración empresarial actualmente bajo escrutinio de la SIC.

Sin embargo, el estudio como bien lo mencionamos anteriormente, está enfocado únicamente a servicios fijos y sus paquetes (voz fija, Internet fijo y televisión por suscripción). Por lo tanto, ofertas que incorporan algún tipo de servicio móvil (“Cuádruple Play” que añaden voz e Internet móvil) no se analizan en este documento, argumentando que la Comisión ha estudiado este tipo de empaquetamiento por separado a través del proyecto “Medidas aplicables a servicios móviles – Fase II”, donde se aplican criterios y métricas específicas al mercado móvil y donde se entra en detalle sobre su estructura y dinámica competitiva.

Si bien la CRC logra plasmar en el documento a través de los capítulos 4, 5 y 6 el cumplimiento del objetivo general el cual es “evaluar el grado de competencia en los mercados de servicios fijos empaquetados (voz, internet y TV) para identificar posibles fallas y proponer medidas regulatorias”, desde PTC insistimos que al no tener en cuenta el mercado de cuádruple play, se invisibiliza el alcance que esta teniendo este mercado y la afectación de la competencia que pueda causar en un futuro cercano tanto a los operadores que ofrecen servicios únicamente fijos, como también a operadores como PTC quienes a hoy realizan ofertas exclusivamente de servicios móviles, que a propósito, deja por fuera a estos últimos de cualquier medición o análisis en el documento expedido y donde el alcance en el documento de medidas móviles fase 2, se centra únicamente en precisar la cláusula de permanencia de servicios empaquetados fijo – móvil junto con el formato T.1.9 aludiendo que evaluará la necesidad de incorporar este

segmento en futuras revisiones, con base en la evolución del mercado y la evidencia empírica sobre su impacto en la competencia.

A partir de ello, es importante que la CRC comprenda que la convergencia de redes fijas y móviles ha transformado profundamente el sector en el mundo y de allí se han desprendido diferentes fusiones entre operadores, que han venido creciendo en los últimos años y donde los entes reguladores tienen el gran desafío de evitar que estos fenómenos reduzcan la competencia y los beneficios a los usuarios, según lo plantea la OCDE en el documento “Emerging trends in communication market competition”¹, de donde se extrae que “la creciente complementariedad de las redes fijas y móviles, junto con la convergencia de mercados previamente separados han dado lugar a nuevas formas de competencia en el mercado de las comunicaciones. Si bien la convergencia ha impulsado la consolidación del mercado, también se ha intensificado la investigación en la revisión de fusiones. Algunos países de la OCDE están debatiendo opciones para mantener los mercados de comunicaciones móviles abiertos a nuevos participantes en el contexto de las revisiones de fusiones, mientras que otros han experimentado una reciente ola de entrada”. Así mismo se enfoca en que “varios estudios se han centrado especialmente en las fusiones en el mercado móvil y han descubierto que suelen conllevar aumentos de precios. Sin embargo, los efectos dinámicos de las fusiones, como el impacto en la inversión y otras medidas no relacionadas con el precio, como la calidad de las redes, son más difíciles de evaluar.”

Finalmente, el documento precisa que “las ofertas de servicios empaquetados pueden conducir a una mayor consolidación entre los proveedores de redes fijas y móviles y reducir la competencia en los mercados mayoristas y minoristas. Lo cual plantea diversos problemas de las estructuras del mercado, especialmente la marginación de algunos actores, ya sea porque no pueden ofrecer una parte de los paquetes ofrecidos por falta de acceso a redes o contenido, o porque no pueden incluir todos los servicios en sus ofertas empaquetadas en condiciones razonables y competitivas.” (Subrayado fuera de texto).

Basados en lo descrito, los operadores que controlan tanto redes fijas como móviles pueden brindar ofertas de cuádruple play con descuentos cruzados, reforzando su cuota en ambos mercados y haciendo muy difícil que un competidor que ofrece servicios de solo móvil iguale esas condiciones, lo que se dificulta aún más con un operador declarado dominante en el mercado móvil que

¹ OCDE (2021), Emerging trends in communication market competition. Consultado en: https://www.oecd.org/en/publications/emerging-trends-in-communication-market-competition_4ad9d924-en.html

puede trasladar esa dominancia a los servicios fijos, aunado a que los dos siguientes operadores con mayor participación de mercado, están a punto de llevar a cabo una fusión, con tan solo a la espera de la aprobación de la SIC.

Por lo tanto, el documento desconoce como desde el año 2023 han venido aumentando de manera exponencial las ofertas cuádruple play donde se busca el apalancamiento de servicios para algunas de las mismas ofertas, desconociendo lo expresado por la misma CRC frente a que si bien el empaquetamiento trae beneficios para los usuarios, también tiene el potencial para consolidar condiciones de competencia que puedan afectar la dinámica del mercado, las cuales se traducen en barreras para la expansión de operadores que se encuentran en uno de los mercados donde los agentes económicos más grandes ofrecen servicios empaquetados.

Otro de los aspectos que desestima la CRC en este documento, es el incremento del consumo de datos móviles, el cual se ha multiplicado en los últimos años y su relación con el consumo de redes fijas, donde dicho comportamiento no está reflejado en los análisis de participación de mercado, calidad del servicio o precios de este tipo de ofertas.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que los operadores que combinan redes fijas y móviles diseñan ofertas de cuádruple play con descuentos cruzados imposibles de igualar para un operador que solo ofrece servicios móviles. De hecho, con este tipo de ofertas logran reforzar su poder de mercado en ambos segmentos, donde, según el documento de la OCDE, existen evidencias que ciertos esquemas de empaquetamiento “restringen la competencia y también logran perjudicar la innovación, cuando los mercados de cuádruple play no se regulan de forma conjunta”.

Por lo tanto, excluir los empaquetamientos de fijo-móvil del documento de análisis, pasados más de tres años desde su última revisión, donde la CRC afirmó en 2021 que el empaquetamiento de estos servicios estaba siendo de más del 10% y su tendencia era un rápido aumento, hace que se corra el riesgo de favorecer a los operadores incumbentes que ofrecen este tipo de paquetes y se bloquee la entrada de nuevos competidores, así como también la expansión de operadores especializados solo en mercados fijos o solo en mercados móviles, como es el caso de PTC.

Adicionalmente, según el documento expedido por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, regulador mexicano², se afirma que “un aspecto relevante, tanto para los reguladores como para las autoridades de competencia, es garantizar que los empaquetamientos puedan ser replicados por los jugadores en el mercado, a fin de que los operadores fijos que no están integrados con operadores de redes móviles y viceversa, puedan potencialmente ofrecer paquetes, en condiciones competitivas, que combinen servicios fijos y móviles, cuando celebren un acuerdo para acceder a servicios mayoristas”. Lo anterior, atendiendo a una recomendación de la Comisión Europea donde las autoridades regulatorias debían imponer obligaciones de replicabilidad económica ex ante, potenciando el entorno de inversión y la promoción de la competencia.

Así entonces, dejar por fuera del estudio un mercado que a día de hoy ha aumentado su penetración en el país y donde las ofertas integradas de fijo-móvil de los operadores ejercen un tipo de presión asimétrica al aprovechar economías de alcance no replicables, ya que logran una reducción en los costos operativos de hasta un 20%³, contradice el principio de neutralidad tecnológica establecido en el Artículo 1 de la Resolución CRC 6990 de 2022, donde se reconoce que los servicios móviles sustituyen parcialmente a los fijos, pero no se prevén mecanismos para equilibrar la posición de operadores móviles puros.

En el mismo sentido, según el último estudio de servicios móviles del cuarto trimestre de 2024 publicado en el portal de PostData, al revisar los usuarios que han realizado alguna compra de servicios durante el trimestre, se dio a conocer que el 83% de los usuarios de servicios móviles en Colombia, contratan paquetes de internet y voz conjuntamente. Este tipo de comportamientos es extendible a usuarios en Colombia que poseen servicios fijos y móviles, donde la CRC con la exclusión de este mercado desestima que los operadores móviles puros pueden enfrentar costos marginales superiores al no lograr aprovechar economías de alcance y distribuir inversiones en infraestructura compartida con servicios fijos.

Finalmente, otro de los riesgos que se prevé al no declarar la oferta de cuádruple play como mercado relevante, es que puede existir un bloqueo para que los clientes permanezcan en el operador o un “lock -in”, que si bien con la última resolución de medidas móviles fase II se busca mitigar mediante el suministro de información clara al usuario, las ofertas de paquetes fijo-móviles aumentan la retención de clientes, ya que los usuarios prefieren permanecer en un operador

² IFT (2022). El empaquetamiento de servicios de telecomunicaciones como práctica comercial: el caso de México. Consultado en: <https://centrodeestudios.ift.org.mx/admin/files/estudios/1677616618.pdf>

³ IFT (2022). El empaquetamiento de servicios de telecomunicaciones como práctica comercial: el caso de México. Consultado en: <https://centrodeestudios.ift.org.mx/admin/files/estudios/1677616618.pdf>

así la calidad de la prestación de los servicios se haya degradado, en cambio de perder los descuentos ofrecidos por tener ofertas empaquetadas. Por lo cual, sin obligaciones específicas en la regulación, los usuarios quedan sometidos de operadores integrados que dificultan la portabilidad mediante descuentos acumulativos no replicables por otros operadores.

RECOMENDACIONES OFERTAS CUÁDRUPLE PLAY

Según cada uno de los aspectos descritos en la sección anterior, insistimos a la CRC que es necesario contar con un análisis actualizado de la penetración del mercado de cuádruple play en Colombia, con el fin de observar si la penetración de la demanda de estos servicios empaquetados ha ido en aumento al igual que las ofertas, puesto que hoy en el mercado existe una multiplurality de ofertas por parte de operadores que tienen participación de mercado tanto en servicios fijos como en móviles y donde se desconoce si dichos operadores realizan subsidios cruzados de los servicios, tal como ocurrió en el 2023, cuando la SIC investigó al operador declarado dominante en servicios móviles, puesto que presuntamente utilizaba subsidios estatales para internet fijo en estratos 1 y 2 con el fin de captar usuarios móviles de manera irregular⁴. Este tipo de comportamientos y ofertas habilita a los operadores convergentes a realizar subsidios cruzados, los cuales finalmente se entienden como una estrategia para elevar el precio de un servicio con el fin de reducir la tarifa de otro servicio e incluso imponer una estrategia de precios predatorios para reducir tarifas por debajo de los costos de producción, lo que redundaría en eliminación de competidores, bien sea en el mercado fijo o en el mercado móvil.

Solo basta conocer las ofertas convergentes actuales de los competidores para observar que en algunos casos las diferencias de precios de ofertas de servicios empaquetados fijos y móviles, distan en porcentajes de más del 20% de los servicios individuales.

Con base en lo mencionado, a continuación desde PTC realizamos las siguientes recomendaciones para que la CRC tenga en cuenta antes de la expedición del borrador del proyecto regulatorio:

- Ampliación de la definición e mercado relevante

Incorporar explícitamente los servicios empaquetados que incluyan servicios móviles, como lo es el paquete de cuádruple play dentro del mismo análisis de

⁴ SIC (2023). Consultado en: <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-investiga-comcel-por-presuntamente-desviar-recursos-de-subsidios-de-internet-para-incrementar-su-participacion-en-el-mercado>

competencia de empaquetamientos, de tal manera que se evalúe la verdadera presión competitiva en todos los ámbitos, ya que como recomienda la OCDE, las metodologías y análisis para ofertas empaquetadas deben ser revisadas cada tres años⁵. En ese mismo sentido, se solicita extender el cálculo del “índice compuesto municipal” del empaquetamiento del cuádruple play con el fin de analizar la penetración que este paquete ha tenido desde el 2021 (fecha de la última revisión) y así comparar de manera homogénea ofertas convergentes contra las ofertas de solo servicios fijos o móviles, siguiendo buenas prácticas internacionales como lo sugerido por la OCDE en los análisis de ofertas empaquetadas, ya que la mayoría de las ofertas de servicios fijos en los países de la OCDE son basadas en ofertas empaquetadas incluyendo móviles.

Finalmente para este punto, es necesario sincronizar los estudios regulatorios realizados, ya que al regular por aparte servicios empaquetados, tanto en el proyecto de medidas móviles fase II como en el de análisis de servicios empaquetados, se presentan vacíos en la regulación y así se evita que los proyectos se traslapen y los competidores con ofertas convergentes fijo – móvil pueden aprovechar el no tener claramente definidos los límites y la regulación en el mercado con este tipo de ofertas.

- Monitoreo permanente de ofertas empaquetadas – Incluyendo cuádruple play

Validar constantemente las ofertas empaquetadas publicadas por operadores convergentes, donde mensualmente se establezca un reporte estandarizado de los paquetes comerciales. El reporte debería contener de manera clara y cuantitativa la porción de cada paquete que corresponde a cada uno de los servicios fijos (voz, Internet y TV) y servicios móviles (Voz y Datos), en el caso que los paquetes lo incluyan.

Este nivel de especificidad permitiría a la CRC observar con precisión la evolución de las combinaciones producto-mercado, identificando, por ejemplo, en ofertas de cuádruple play, si un aumento en la promoción de datos móviles impacta en la demanda de Internet fijo, o viceversa.

Al disponer de esa información mes a mes, la Comisión podría conocer cuándo y en qué proporción los usuarios migran desde una oferta de servicios solamente fijos a una oferta de servicios fijo – móvil o solamente móvil, y a su vez determinar

⁵ OECD (2020), “OECD bundled communication price baskets”, Consultado en: <https://doi.org/10.1787/64e4c18a-en>.

cómo responden los usuarios a cambios de precio o a lanzamientos de nuevas ofertas.

Así mismo, con este tipo de reporte podría detectarse con antelación la aparición de prácticas de empaquetamiento agresivas –por ejemplo, descuentos cruzados que provoquen una fuga masiva de clientes–, permitiendo a la CRC ajustar de forma oportuna medidas correctivas antes de que se traslade o se consolide posiciones dominantes en ofertas de servicios fijos u ofertas de cuádruple play como a hoy ya existe en servicios móviles.

Por otro lado, conforme lo arrojado por el documento donde se enfoca en un escenario actual donde existe una posible fusión entre dos de los operadores más fuertes tanto en servicios fijos como móviles, es importante que se monitoree y/o se solicite información mensual desagregada por municipio y por paquetes vigentes (Dúo Play 1, Dúo Play 2, Triple Play y cuádruple play) tanto a Tigo como a Movistar, la cantidad de suscriptores y modificaciones de precios. Con ello se brindará a la CRC información precisa para analizar si existen municipios donde se concentre altamente alguno de los servicios por parte de la posible entidad fusionada así como también dimensionar la manera en que las empresas están combinando su infraestructura fija y móvil para aumentar su cuota de mercado.

Finalmente, el monitoreo y reporte sugerido logra sustentarse con lo descrito en el documento Comunicación por parte de las Autoridades de Competencia: Objetivos y Herramientas de la OCDE⁶, el cual propone “plazos y formatos claros para la entrega de información por las partes, facilitando la evaluación de efectos a lo largo del tiempo”, así como también se fortalece la transparencia del mercado, ya que al establecer un formato común para el reporte de ofertas empaquetadas, los datos serían comparables entre competidores a lo largo del tiempo, favoreciendo estudios de participaciones de mercado que revelen ventajas competitivas injustificadas y de esa manera con una base de datos robusta y actualizada, la CRC estaría en condiciones de revisar y definir mercados relevantes más oportunamente en lugar de realizar un análisis estático cada varios años, lo que agiliza las decisiones regulatorias como lo puede ser la revisión de integraciones, medidas de competencia, entre otros; sustentandose con evidencia empírica reciente, garantizando un entorno dinámico y ajustado a la realidad de los servicios de telecomunicaciones.

⁶ OECD (2023), Communication by Competition Authorities: Objectives and Tools, OECD Competition Policy Roundtable Background. Consultado en: www.oecd.org/daf/competition/communication-by-competition-authorities-objectives-and-tools-2023.pdf

- Prueba de Test de monopolista Hipotético - Cuádruple play

Solicitamos a la CRC que aplique el test de monopolista hipotético a las ofertas empaquetadas de cuádruple play. De esta forma, se evaluará si los entes convergentes podrían aumentar sus precios en un 5% en sus ofertas empaquetadas sin que los usuarios migren suficientemente a ofertas solo fijas o solo móviles.

Según el borrador de la guía de fusiones establecida conjuntamente entre la FTC y el DOJ, incorporan una extensión al test de monopolista hipotético, que ahora en comparación con la última guía expedida en el 2010, considera no solo precio sino “otros términos de competencia, como lo son la calidad, variedad de servicios e innovación”⁷, por lo que si se aplicara rigurosamente este nuevo enfoque en Colombia permitiría entender a la CRC la presión competitiva real, reconociendo que las ofertas convergentes de fijo y móvil ya no es solo una cuestión de precio sino que también se tiene en cuenta la tolerancia de los usuarios a cambios en la experiencia de servicio, en un mercado donde estos adicionales son tan determinantes como el precio.

Ahora bien, con base en los datos ofrecidos por el estudio de análisis de servicios empaquetados, el documento también realiza una claridad de lo que no debieran suponer las integraciones verticales u horizontales: Como la eliminación de entrantes, el riesgo de efectos coordinados, disminución de la competencia y el aumento de la concentración del mercado.

Por lo anterior, si al aplicar el test mencionado en las condiciones actuales con ofertas y penetración de mercado del año 2025, los resultados llevarían a la CRC a regular descuentos empaquetados que superen el “Long-Run Incremental Cost” LRIC (suma de costos marginales de fijo + móvil), el cual fue en su momento en otros proyectos el umbral propuesto con el fin de evitar subsidios cruzados.

En conclusión, tener claridad sobre los riesgos expuestos al desestimar las ofertas empaquetadas de fijo y móvil, así como también una posible fusión que haría un proveedor más fuerte competitivamente y con mayor maniobra para eficientar costos en sus redes e infraestructura, serán de gran utilidad para que el regulador atienda las recomendaciones también expuestas a lo largo de este documento, las cuales mitigarían que operadores integrados en operaciones fijas y móviles, desplacen a competidores exclusivos de servicios móviles o de servicios fijos,

⁷ Arnold & Porter (2023), DOJ and FTC Issue Draft Merger Guidelines, Consultado en: <https://www.arnoldporter.com/en/perspectives/advisories/2023/07/doj-and-ftc-issue-draft-merger-guidelines>

mediante prácticas financiadas por ingresos de mercados, las cuales no serían replicables.

Agradecemos de antemano la atención prestada y esperamos que nuestros argumentos nutran las decisiones frente al análisis de servicios empaquetados en el país.

Cordialmente,



EMILIO SANTOFIMIO JARAMILLO

Director de Regulación

PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.