



Bogotá, 1 de junio de 2026

Doctor  
**FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA**  
Director Ejecutivo  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
Calle 59ª BIS No. 5-53  
Edificio Link siete sesenta, piso 9  
Bogotá

**Asunto:** Comentarios al proyecto de resolución y documentos anexos del proyecto “*Análisis de las condiciones de competencia en el mercado relevante Servicios móviles*”.

Respetado Doctor Díaz:

A continuación, encontrará nuestros comentarios a la propuesta regulatoria y documentos anexos del proyecto “*Análisis de las condiciones de competencia en el mercado relevante Servicios móviles*”, publicado por la CRC el pasado 8 de mayo de 2026<sup>1</sup>.

## CONTENIDO

1.	COMENTARIOS GENERALES .....	2
2.	COMENTARIOS ESPECÍFICOS .....	5
2.1.	Medidas planteadas por la CRC .....	6
2.2.	No se cumplen los criterios para considerar al mercado como susceptible de regulación ex ante .....	8
2.2.1.	El mercado relevante Servicios Móviles presenta adecuadas condiciones actuales de competencia ....	9
2.2.2.	En el corto y mediano plazo la competencia se va a intensificar todavía más .....	16
2.2.3.	Las normas del derecho de la competencia en Colombia son efectivas para corregir eventuales fallas 20	
2.3.	No hay justificación para continuar regulando el mercado relevante Servicios Móviles .....	21
2.4.	No debe seguir considerándose a un operador como dominante .....	21
2.5.	El formato de reporte de información propuesto va en contravía las necesidades del sector .....	22
3.	PRINCIPALES CONCLUSIONES .....	25

---

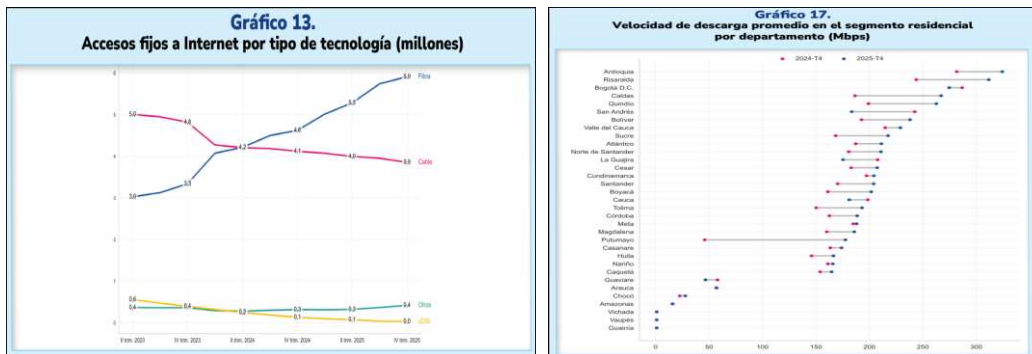
<sup>1</sup> <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-16>



## 1. COMENTARIOS GENERALES

Como es ampliamente conocido, el sector de telecomunicaciones en Colombia está experimentando grandes cambios. Uno de dichos cambios es la reconfiguración del sector producto de la integración empresarial entre los operadores TIGO y MOVISTAR autorizada con condicionamientos por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en noviembre de 2025<sup>2</sup>. Esta integración ya se materializó con la toma de control de MOVISTAR por parte de MILLICOM (casa matriz de TIGO)<sup>3</sup>, lo que significa que, así momentáneamente se mantengan con dos marcas comerciales separadas, en la realidad TIGO y MOVISTAR ya sean un solo operador integrado que genera una mayor presión competitiva en la industria.

El otro gran cambio de la industria es la migración tecnológica que se está presentando, que genera la necesidad de adoptar de manera rápida nuevas tecnologías para poner al país a la vanguardia de las comunicaciones. En servicios fijos, esa migración tecnológica se manifiesta en el reemplazo paulatino de tecnologías anteriores (principalmente HFC) por la fibra óptica. Si bien se trata de un proceso de actualización que ha mostrado importantes avances, como se demuestra en que desde 3T-2024 la fibra óptica es la tecnología con más cantidad de acceso a internet fijo, también es cierto que todavía hace falta un largo camino para que dicha tecnología llegue a todos los rincones del país, lo que se evidencia con las velocidades disímiles a lo largo del territorio nacional, siendo esta una de las manifestaciones de la brecha digital existente en Colombia.

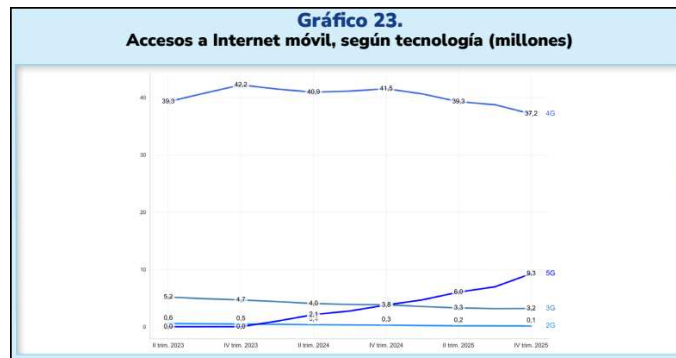


Boletín trimestral del sector TIC del 4T-2025. Disponible en [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-437023\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-437023_archivo_pdf.pdf)

En los servicios móviles, la tecnología 5G representó en 4T-2025 tan solo el 18,6% de los accesos a internet móvil, muy lejos todavía de la tecnología 4G que representó el 74,7% de conexiones a datos móviles.

<sup>2</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución SIC No. 94169 del 13 de noviembre de 2025.

<sup>3</sup> <https://www.portafolio.co/negocios/industrias/es-oficial-millicom-dueno-de-tigo-tambien-toma-el-control-de-movistar-marca-de-telefonica-487698>



Boletín trimestral del sector TIC del 4T-2025. Disponible en [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-437023\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-437023_archivo_pdf.pdf)

Esta necesidad de actualización tecnológica, además de la importancia de cerrar la brecha digital, implica que la industria se enfrenta a unos muy altos requerimientos de inversión, que exigen a la CRC, en su condición de regulador sectorial, trabajar por la promoción de la inversión en el sector.

En efecto, la CRC tiene como obligación legal fomentar la inversión en el sector para buscar un mayor bienestar de los consumidores. El artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 establece los principios orientadores de dicha norma, entre los cuales se encuentran el principio de libre competencia y el de promoción de la inversión:

*“2. Libre competencia. El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia **que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC** y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia.*

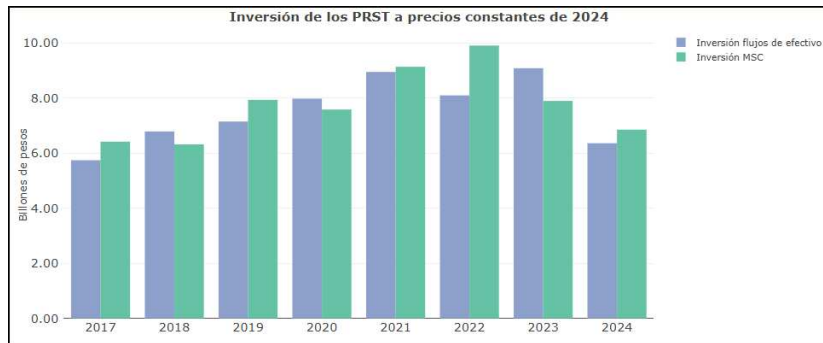
(...)

**5. Promoción de la Inversión.** Todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tendrán igualdad de oportunidades para acceder al uso del espectro y contribuirán al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La asignación del espectro procurará la maximización del bienestar social y la certidumbre de las condiciones de la inversión. Igualmente, deben preverse los recursos para promover la inclusión digital. El Estado asegurará que los recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se destinen de manera específica para garantizar el acceso y servicio universal y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el desarrollo de la radiodifusión sonora pública, la televisión pública, la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público que promuevan la preservación de la cultura y la identidad nacional y regional, y la apropiación tecnológica mediante el desarrollo de contenidos y



aplicaciones con enfoque social y el aprovechamiento de las TIC con enfoque productivo para el sector rural, en los términos establecidos en la presente Ley<sup>4</sup> (NFT).

En ese objetivo consideramos que hace falta mucho camino por recorrer y aspectos por ajustar de parte de la CRC, como se evidencia al observar que la inversión total de las empresas<sup>5</sup> en 2024 (COP\$6,85 billones) se redujo un **13,2%** en comparación con la inversión realizada en 2023 (cuando fue de COP\$7,89 billones), año en el cual había bajado 20,3% frente a 2022.



Data Flash 2025-017 - Observatorio de inversión en telecomunicaciones. Disponible en

<https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2025-017-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

Por otra parte, la inversión en el sector ha sido históricamente muy desigual entre operadores, al punto que COMCEL representa cerca del 60% de la inversión, mientras que otros agentes han reducido su participación de manera notable.



Data Flash 2025-017 - Observatorio de inversión en telecomunicaciones. Disponible en

<https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2025-017-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

<sup>4</sup> Ley 1341 de 2009. Artículo 2. Principios orientadores.

<sup>5</sup> Medida en precios constantes de 2024.



Por lo tanto, todas las actuaciones de la CRC deben basarse en la necesidad de promover la inversión en despliegue de infraestructura por parte de todos los agentes, lo que implica que el regulador debe evitar la introducción de normas que entorpezcan la inversión en la industria y, de paso, perjudiquen a los consumidores y dificulten el cierre de la brecha digital.

Esto significa que el regulador está en la obligación de tomar las medidas para promover la inversión de todos los agentes y las medidas planteadas deben ser estrictamente proporcionales para lograr dicho fin, para que la regulación no genere más costos que beneficios y se evite la creación de distorsiones en los mercados que puedan afectar la competencia y el bienestar de los usuarios. De manera rigurosa, las normas que expida la CRC deben estar precedidas de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que evalúe de manera exhaustiva el impacto que cada una de las alternativas planteadas tendrían sobre variables de interés como la inversión, la competencia, el despliegue de redes, la cobertura y el bienestar de los consumidores. Además, y de manera muy relevante para aspectos de competencia y dominancia, toda intervención debe ser temporal y debe ser revisada periódicamente para evitar mantener una distorsión innecesaria en el mercado, pues de lo contrario se mantendrían en la regulación normas no ajustadas a la situación actual del mercado, lo que perjudica el funcionamiento de los mercados.

## 2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Con el ánimo de robustecer el análisis, adicional a estos comentarios, los cuales se refieren a los distintos aspectos del documento soporte, anexo a esta comunicación COMCEL envía los siguientes estudios, que demuestran de manera rigurosa las adecuadas condiciones de competencia en el mercado relevante Servicios Móviles:

- Estudio *“Revisión económica de algunos aspectos de la declaración de dominancia de Claro Colombia”*, elaborado por la firma consultora internacional NERA. Este documento centra su análisis en el tamaño absoluto, evaluando la cantidad de sitios por tecnología, municipio y operador, así como la cobertura a nivel municipal, para mostrar que hay varios operadores que ya han alcanzado economías de escala (y no solo el operador líder) y por lo tanto hay adecuadas condiciones de competencia. Esto por cuanto la mayoría de los sitios móviles corresponden a la capa de capacidad (en la cual no hay economías de escala). El estudio evalúa las barreras de entrada, y demuestra cómo estas se han eliminado por cuenta de la regulación relacionada con RAN y la reciente reducción sustancial de las tarifas mayoristas; igualmente, el documento muestra que la prospectiva del mercado tendrá una competencia intensificada por cuenta de la evolución prevista del nuevo operador integrado y de PARTNERS, la potencial entrada de nuevos operadores (TELECALL) y la posible irrupción de operadores por satélite al mercado colombiano; y
- Estudio *“El nuevo escenario del mercado de los servicios móviles en Colombia: Tigo recargado”*, elaborado por la firma consultora local Pradatos Analítica SAS. Este documento realiza un análisis pormenorizado de cada una de las variables que la CRC tuvo en cuenta para declarar la dominancia de COMCEL en el mercado relevante Servicios Móviles en el año 2021 y las contrasta con la situación actual tras la integración empresarial entre TIGO y MOVISTAR, para demostrar que los supuestos de hecho en que se basó la CRC en 2021 ya no existen.



## 2.1. Medidas planteadas por la CRC

La CRC justifica la publicación del proyecto regulatorio en dos factores<sup>6</sup>. El primero de ellos es la transformación estructural de la industria en general, y del mercado relevante Servicios Móviles en particular, derivado de la integración empresarial entre los operadores TIGO y MOVISTAR. El segundo de los factores es la obligación que el parágrafo 2 del artículo 3.1.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece en cabeza de la CRC para revisar de forma periódica las condiciones de competencia de los mercados relevantes que hayan sido declarados como susceptibles de regulación ex ante:

*“ARTÍCULO 3.1.2.5. MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE. La CRC, con base en la verificación del cumplimiento simultáneo de los tres criterios descritos en el artículo 3.1.2.3. de la presente resolución determinará los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, partiendo de los mercados relacionados en artículo 3.1.2.4. de la presente resolución.*

*PARÁGRAFO 1o. En el Anexo 3.2. y Anexo 3.4. del Título de Anexos se relacionan los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante de telecomunicaciones y postal, respectivamente, identificados por la CRC.*

*PARÁGRAFO 2o. En un período no inferior a dos años, la CRC revisará las condiciones de competencia en los mercados susceptibles de regulación ex ante. Los operadores interesados podrán solicitar esta revisión antes de que se cumpla dicho periodo, siempre que demuestren de manera fundada y razonable ante la CRC la necesidad de realizarla.*

*Para tal efecto, el operador interesado deberá adjuntar a su solicitud un sustento técnico y económico, aportando evidencia que permita a la CRC determinar si el problema previamente identificado ha sido corregido” (NFT).*

Con base en esto, el proyecto de resolución sobre el que versan estos comentarios plantea mantener el mercado relevante Servicios Móviles como susceptible de regulación ex ante (y, por lo tanto, mantenerlo en el Anexo 3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016). Además, la CRC plantea crear un nuevo formato de reporte de información que se llamaría el “T.1.11. REPORTE INDIVIDUAL DE FACTURAS POSPAGO Y COMPRAS PREPAGO”. En virtud de este formato propuesto, los PRST con espectro (es decir, los Operadores Móviles de Red-OMV) deberán enviar a la CRC de manera mensual información muy detallada y con alta granularidad de todas las facturas pospago y todas las compras de paquetes prepago, con el detalle de las cantidades incluidas en el plan o paquetes (minutos, GB, apps, etc), el valor con y sin impuesto y los consumos. El proyecto plantea que el primer reporte se deba enviar por parte de los PRST el 30 de octubre de 2016 con la información de los meses de julio, agosto y septiembre de 2016, y posteriormente se enviará cada mes con la información del mes anterior (en noviembre de 2016 se enviará la información de octubre, en diciembre se enviará la de noviembre, etc).

---

<sup>6</sup> Documento Soporte. págs. 16-17.



En total, sería un formato con sesenta y cuatro (64) campos repartidos en dos tablas:

A. Facturación líneas en modalidad pospago	
1	Identificador de factura
2	Identificador de cuenta de facturación
3	Fecha de expedición de la factura
4	Fecha de inicio del periodo facturado
5	Fecha de fin del periodo facturado
6	Segmento
7	Código DANE del municipio de facturación
8	Tipo de plan tarifario facturado
9	Número de línea móvil principal
10	Cantidad de líneas móviles facturadas
11	Cantidad de accesos fijos facturados
12	Código del plan principal
13	Nombre del plan principal
14	Valor del cargo básico del plan
15	Minutos incluidos
16	Minutos consumidos
17	Valor de voz móvil
18	Datos incluidos en GB
19	Datos para compartir
20	Datos consumidos en GB
21	Valor de datos móviles
22	Velocidad de Internet fijo en Mbps
23	Valor de Internet fijo
24	Telefonía fija incluida en el plan
25	Valor de telefonía fija
26	Televisión incluida en el plan
27	Valor de televisión por suscripción
28	Nombre de aplicaciones incluidas
29	Valor de aplicaciones
30	Nombre de servicios digitales
31	Valor por servicios digitales
32	Valor servicios móviles antes de impuestos
33	Descuentos en servicios móviles
34	Impuestos de servicios móviles
35	Valor servicios móviles después de descuentos e impuestos
36	Valor servicios fijos antes de impuestos
37	Descuentos en servicios fijos
38	Impuestos de servicios fijos
39	Valor servicios fijos después de descuentos e impuestos
40	Valor otros servicios o cargos antes de impuestos
41	Descuentos en otros servicios o cargos
42	Impuestos de otros servicios o cargos
43	Valor otros servicios o cargos después de descuentos e impuestos
44	Valor total a pagar de la factura

B. Compras de paquetes por línea en modalidad prepago	
1	Identificador de compra
2	Fecha de la compra
3	Número de la línea móvil
4	Código del paquete comprado
5	Nombre del paquete comprado
6	Vigencia del paquete comprado en días
7	Fecha de finalización de la vigencia del paquete comprado
8	Minutos incluidos
9	Minutos consumidos
10	Datos base del paquete en GB
11	Datos promocionales en GB
12	Datos totales activados en GB
13	Datos para compartir
14	Datos consumidos en GB
15	Aplicaciones incluidas
16	Valor cobrado por aplicaciones
17	Valor de servicios móviles antes de impuestos
18	Descuentos en servicios móviles
19	Impuestos de servicios móviles
20	Valor total de la compra



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

El artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece los tres (3) criterios para determinar si un mercado relevante debe ser considerado como susceptible de regulación ex ante:

*“ARTÍCULO 3.1.2.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE. Para determinar los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, se analizará lo siguiente:*

*a) **Condiciones actuales de competencia en el mercado relevante.** Con el fin de caracterizar el nivel de competencia en el mercado relevante, la CRC estudiará las cuotas de mercado, la concentración, las economías de escala, las economías de alcance, así como las barreras de entrada y salida, ya sean técnicas, económicas o normativas, según corresponda. Adicionalmente, la CRC analizará el ámbito geográfico para agrupar los municipios que tienen condiciones de competencia comunes. En caso de evidenciarse la existencia de fallas de mercado a nivel minorista, la CRC incluirá en el análisis el comportamiento de los mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor del mercado relevante que está siendo analizado.*

*En caso de que el mercado relevante respectivo haga parte de una estructura caracterizada por la presencia de dos o más lados, el análisis de las condiciones actuales de competencia por parte de la CRC podrá incluir elementos como: la existencia de externalidades de red indirectas que conectan las demandas de los diferentes lados del mercado, la estructura de precios establecida en cada uno de los lados que lo conforman, las interacciones de los grupos de usuarios de cada lado del mercado y los costos asociados al cambio en la demanda de los consumidores (switching costs).*

*b) **Competencia potencial en el corto y mediano plazo.** Dada la rápida evolución tecnológica y la expansión de coberturas en los mercados relevantes, la CRC adelantará un estudio desde la perspectiva de la sustituibilidad de la oferta y competencia potencial con el propósito de identificar si se espera que se intensifique la competencia en el mercado relevante. 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. En los mercados de dos o más lados, el análisis involucrará todos los lados del mercado.*

*c) **Efectividad de la aplicación del derecho de competencia.** La CRC estudiará la efectividad de la aplicación del derecho de competencia para corregir fallas de mercado mediante regulación ex post en el mercado relevante analizado” (NFT).*

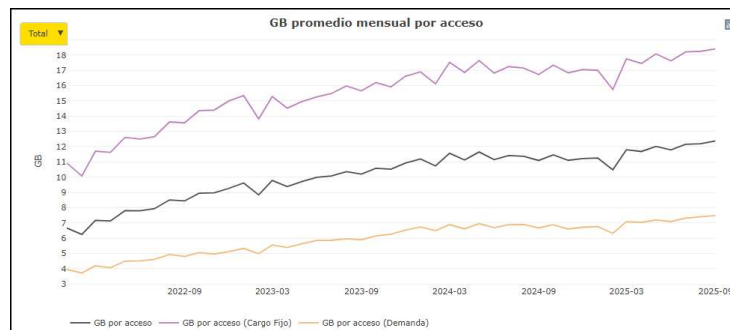
Teniendo en cuenta que el Documento Soporte que acompaña al proyecto de resolución indica que se el mercado relevante Servicios Móviles sigue cumpliendo con los criterios para declararlo como susceptible de regulación ex ante, en esta sección desde COMCEL rebatimos de manera argumentada y sustentada cada uno de esos apartes, para demostrar que ninguno de dichos criterios se cumple en la actualidad.



### 2.2.1. El mercado relevante Servicios Móviles presenta adecuadas condiciones actuales de competencia

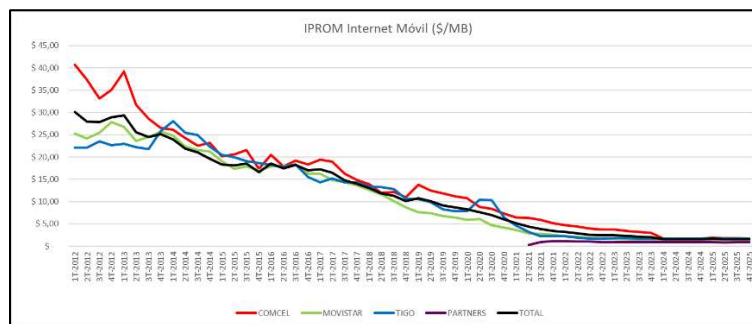
La CRC inicia esta sección evaluando las participaciones de mercado y los índices de concentración, lo que demuestra que, desafortunadamente, el regulador colombiano continúa anclado a un análisis tradicional que ya ha quedado en el pasado ya que deja de lado lo que realmente debe guiar las actuaciones de la CRC, que es el bienestar de los consumidores, el cual ha aumentado sustancialmente en los últimos años.

Este aumento del bienestar de los usuarios se manifiesta en que los usuarios colombianos de servicios móviles consumen cada vez más datos móviles, al punto que en 3 años aumentó el consumo promedio mensual por línea en 47,6% (al pasar de 8,4 GB/acceso en septiembre de 2022 a 12,4 GB/ Acceso en septiembre de 2025). Esto demuestra que el sector ha sido capaz de proveerle a los colombianos la posibilidad real y efectiva de disfrutar más de un servicio que cada vez toma más relevancia para la vida diaria de las personas.



Data Flash 2026-001 - Servicios Móviles. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2026-001-servicios-moviles>

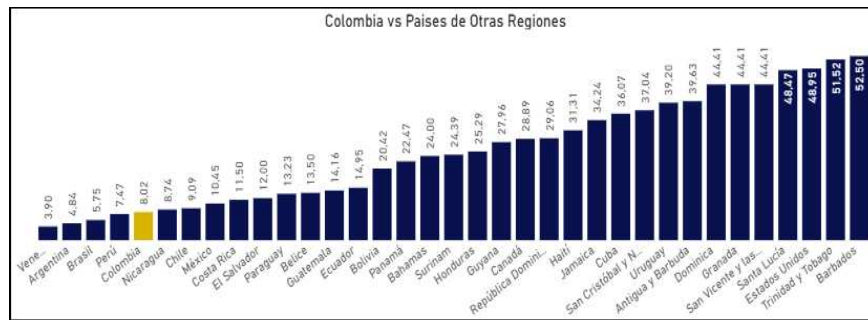
Otro de los aspectos en los que se demuestra que las condiciones de competencia han sido capaces de mejorar la vida de las personas son las tarifas minoristas, las cuales han bajado de manera sustancial y sostenida en los últimos años. Con corte a 4T-2025, el IPROM de datos móviles se redujo 37,7% en 3 años, 55,7% en 4 años y 74,4% en 5 años. Es notable cómo la entrada en operación de PARTNERS, que lanzó su oferta comercial en abril de 2021, sirvió como un catalizador y redujo todavía más las tarifas minoristas, que ya venían a la baja.



Elaboración propia con cifras del portal PostData.



Para ponerlo en perspectiva, los servicios móviles en Colombia no solo son mucho más asequibles hoy que hace unos años, sino que además son más asequibles que en la gran mayoría de países de América, al punto que en 2024 (últimos datos conocidos) ocupó el puesto 5 entre los países con menores precios del continente en la canasta de “voz y datos de alto consumo”.



Comparador de Canastas de precios TIC de la CRC. Disponible <https://www.postdata.gov.co/dashboard/comparador-de-canastas-de-precios-tic>

Estos indicadores demuestran, sin lugar a dudas, que la agresiva competencia presente en el mercado móvil colombiano ha mejorado la calidad de vida de las personas y ha permitido que, a pesar de tener que soportar una alta carga regulatoria y fuertes cargas fiscales, los PRST han podido reducir tarifas de forma continuada y ofrecerles a los usuarios más GB por acceso.

Es por esto que causa extrañeza que la CRC siga apegada al tradicional análisis de participaciones de mercado y de indicadores como el HHI y el Stenbacka. De hecho, el propio Documento Soporte indica que la OCDE ha manifestado que los mercados móviles suelen tener un HHI entre 2.000 y 5.000 puntos y que el mercado relevante Servicios Móviles en Colombia tendría un HHI de 4.413 en usuarios y de 4.779 en valores facturados<sup>7</sup>, con lo cual el caso colombiano no es distinto al de los países de la OCDE.

La CRC incluso menciona otro indicador, llamado Índice A, que mide la contribución que el líder del mercado hace a la concentración; este índice se ha venido reduciendo paulatinamente para usuarios y valores facturados y, como es de esperarse, se reduce sustancialmente tras la integración entre TIGO y MOVISTAR<sup>8</sup>. Esto es otra muestra clara de la menor influencia que tiene ahora COMCEL en el mercado tras la consolidación de TIGO y MOVISTAR, integración que dinamiza la competencia.

En cuanto al índice Stenbacka, el regulador menciona que “la dominancia de la firma 1 es más probable cuando su ventaja sobre la segunda firma es mayor y cuando el resto de los competidores tiene menos capacidad de disciplinar el mercado”<sup>9</sup>. En este caso, la integración entre TIGO y MOVISTAR hace que el nuevo operador integrado sea comparable con COMCEL, razón por la cual pierde sustento la declaratoria de dominancia existente sobre el mercado Servicios Móviles desde la Resolución CRC 6146 de 2021.

<sup>7</sup> Documento Soporte. págs. 32-33.

<sup>8</sup> Documento Soporte. págs. 33-36.

<sup>9</sup> Documento Soporte. pág. 36.



Es muy importante tener en cuenta que la regulación debe ser pro mercado y pro consumidores, y no pro empresas, en el sentido en que la normativa debe únicamente estar interesada en que los consumidores puedan ver aumentado su bienestar, sin importar qué empresa específica presta el servicio ni forzar una estructura de mercado específica.

Por lo tanto, la CRC debe tener en cuenta que lo que la industria de telecomunicaciones necesita es que existan operadores capaces de invertir, ya que la realización de inversiones intensivas es la única vía para mejorar el bienestar de los usuarios, y desafortunadamente la inversión se ha dado de manera muy desigual entre operadores, como se mostró en la [sección 1](#) de este documento. De hecho, la GSMA en el estudio "*Competition Dynamics in mobile markets. An assessment of the effects of network investment and quality in Europe*" demostró de manera numérica que los mercados de telecomunicaciones más concentrados y con mayores márgenes de utilidad generan una mayor inversión, lo que aumenta la calidad de los servicios y la innovación, en beneficio de los usuarios, sin subir los precios<sup>10</sup>. El estudio mostró que en diversos países de Europa se dio una mayor inversión (por conexión y como proporción de los ingresos) en los mercados con 3 operadores (y con mayor HHI) que en los mercados con 4 operadores, relación que fue estadísticamente significativa. En contraste, los mercados con 4 operadores en Europa, en comparación con los de 3 operadores, tienden a tener menor inversión, menor desempeño en calidad, mayor congestión y menor consumo (GB) promedio por suscripción, y no se observó una diferencia significativa en la reducción de precios minoristas.

Esta demostración numérica es clave, ya que de nada sirve seguir atado al análisis de la concentración (con indicadores como el HHI o el Stenbacka) y buscar forzar regulatoriamente una menor concentración, cuando en realidad la concentración en sí misma no es negativa y, de hecho, puede responder a la existencia de operadores grandes, con escala y en capacidad de realizar las inversiones que el sector necesita. En este sentido, la consolidación del mercado va en el camino correcto.

Al observar que COMCEL tiene una participación mayor en valores facturados que en accesos del mercado relevante Servicios Móviles, la CRC, sin ningún sustento, concluye que "*Esta diferencia sustancial entre dimensiones sugiere capacidad del agente para fijar, en promedio, precios más altos en términos relativo*"<sup>11</sup>. La realidad es que no existe ningún tipo de poder de mercado, ya que ninguna compañía puede actuar de manera independiente a sus competidores y a los usuarios, lo que se demuestra de forma clara y categórica con el comportamiento del IPROM de datos móviles, que evidencia una fuerte rivalidad competitiva. Si existiera un poder de mercado de parte de COMCEL, esta compañía no se habría visto forzada a reducir sus precios minoristas como efectivamente pasó, lo que se exacerbó con la entrada en operación de PARTNERS en abril de 2021. Este es un hecho en extremo dicente: un operador entrante (condición que se le acabó a PARTNERS en mayo de 2025) fue capaz de hacer que el operador líder del mercado tuviera que bajar sustancialmente sus precios.

De hecho, el IPROM de internet móvil de COMCEL no es el más alto. En 4T-2025, el IPROM de COMCEL fue de \$1,69/MB, mientras que el de TIGO fue de \$1,72/MB, con lo cual se diluye el argumento de la CRC según el cual COMCEL puede fijar precios que denoten un poder de mercado. Además, la CRC parece no tener en

<sup>10</sup> <https://www.gsma.com/gsmoeurope/news/competition-dynamics-in-mobile-markets-in-europe/>

<sup>11</sup> Documento Soporte. pág. 29.



cuenta en su Documento Soporte es que COMCEL no solo ha competido en precio, sino que su foco principal ha sido competir en calidad y cobertura, aspectos en los que tradicionalmente ha sido amplio líder producto de sus inversiones y su compromiso inquebrantable en Colombia. De hecho, COMCEL fue recientemente reconocido como el operador con la mejor red móvil en Colombia<sup>12</sup>.

En relación con las barreras en el mercado, la normativa ha reducido continuamente las barreras de entrada, de expansión y de cambio. Por una parte, el régimen de habilitación general, establecido en Colombia mediante artículo 10 de la Ley 1341 de 2009 (modificado por el artículo 7 de la Ley 1978 de 2019), reemplazó el régimen de licencias y autorizaciones que existía antes para estar en capacidad de prestar servicios de comunicaciones, con lo cual ahora basta con surtir el trámite del Registro TIC para estar facultado para proveer redes y servicios de comunicaciones<sup>13</sup>. Esto significa que el régimen de habilitación general eliminó una barrera de entrada al mercado.

Además, el costo de cambiar de SIM card y de número de teléfono que se podía encontrar en el pasado se eliminó por la regulación expedida por la CRC relacionada con la portabilidad numérica (Resolución CRC 2355 de 2010 y modificaciones posteriores) y las cláusulas de permanencia mínima en los contratos de servicios móviles fueron eliminadas por la Resolución CRC 4444 de 2014. Además, la CRC ha expedido otras normas para reducir los costos de cambio, como la regulación relativa al Roaming Automático Nacional y a los Operadores Móviles Virtuales, así como la expedición del Régimen de Protección de Usuarios-RPU de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009. Además, desde el 2009 se han realizado diversas subastas de espectro (2013, 2019 y 2023), las cuales han permitido la entrada de nuevos competidores y han demostrado que el mercado colombiano es atractivo para invertir y competir.

Específicamente respecto de la portabilidad, la CRC expresa preocupación por que el número de portaciones no siguió una tendencia de crecimiento exponencial que tuvo en años anteriores<sup>14</sup>. Sin embargo, el regulador debe tener en cuenta que lo realmente importante es la posibilidad real de cambiarse de operador de forma fácil e inmediata: la CRC no puede pretender que todos los usuarios se cambien cada mes, sino que todos tengan la posibilidad real de hacerlo. Esto se debe a que los usuarios que deciden no cambiarse de operador permanecen en su operador actual porque así lo quieren, porque el usuario elige a su operador por múltiples variables (precio, cobertura, servicios adicionales, atención al cliente, cercanía de la marca, etc), por lo cual la portabilidad numérica ha fomentado que los operadores compitan agresivamente en todas esas variables adicionales, en beneficio de los usuarios.

El regulador debe tener en cuenta que hay distintos nichos de mercado en donde los diferentes operadores compiten y son fuertes, sin que eso implica que sea un problema que existan disparidades en el tamaño de unos y otros PRST. De hecho, algunos PRST pueden preferir de forma consciente mantener un cierto nivel de clientes para no perder el foco de su nicho de mercado, lo cual no representa ningún problema para el mercado ni implica riesgos para el bienestar del consumidor, sino todo lo contrario, permiten la satisfacción de los intereses y gustos variados de una amplia gama de consumidores.

---

<sup>12</sup> <https://www.claro.com.co/institucional/premio-mejor-red-movil-segundo-ano/>

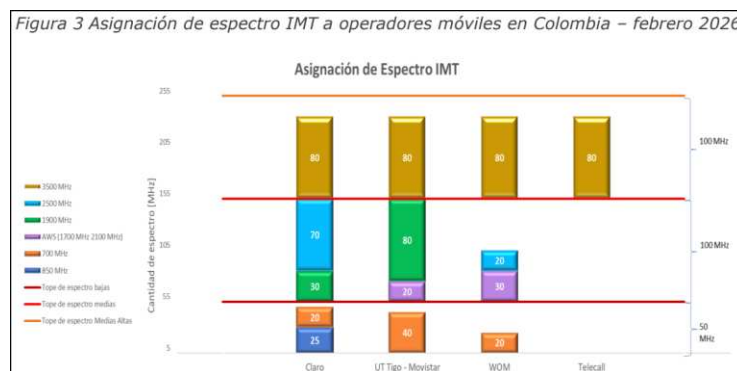
<sup>13</sup> Decreto 4948 de 2009 "Por el cual se reglamenta la habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y el registro de TIC".

<sup>14</sup> Documento Soporte. págs. 40-43.



Al momento de declarar la dominancia de COMCEL en el mercado relevante Servicios Móviles, el aparte relacionado con barreras de entrada del a Resolución CRC 6146 de 2021 indicó que el hecho de que no existiera ningún OMV alojado en la red de COMCEL era una muestra de persistencia de barreras de entrada<sup>15</sup>, con lo cual utilizó ese argumento para argumentar que existían, en concepto de la CRC, inadecuadas condiciones de competencia. Esta es otra situación en la que el mercado es diferente al existente en 2021, dado que en octubre de 2025 COMCEL suscribió un contrato con un OMV, concretamente el operador Móvil Éxito, contrato que ya fue reportado a la CRC y actualmente se encuentra en fase de implementación. Con esto, pierde sustento la afirmación de la CRC sobre la existencia de esta barrera a la entrada al mercado.

Específicamente en relación con el espectro radioeléctrico, la integración entre TIGO y MOVISTAR creó un nuevo operador integrado que tiene prácticamente la misma cantidad de espectro que COMCEL, con lo cual ese nuevo operador integrado cuenta con toda la posibilidad de competir en el mercado, por lo que se dinamiza la competencia.



Agencia Nacional del Espectro-ANE. Propuesta de modificación topes de espectro para IMT. Marzo de 2026. pág. 40. Disponible en [https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-437229\\_recurso\\_6.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-437229_recurso_6.pdf)

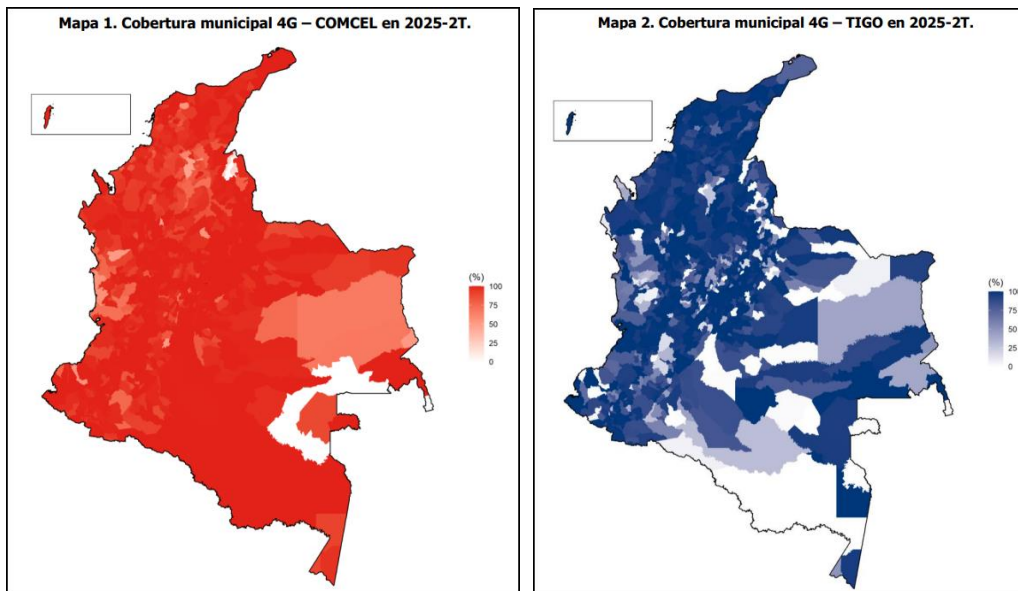
Además, en la subasta de espectro de 2023, el MinTIC revisó los precios y la metodología de actualización de ese recurso escaso (que aún siguen siendo altos en Colombia), reduciendo la barrera de acceso a este recurso.

Sin embargo, no solo se trata de un acceso más simple y asequible al espectro, sino que en la práctica hay una mayor robustez en la competencia en términos de cobertura e infraestructura móvil. De hecho, el nuevo operador integrado tiene un 31% más de sectores de tecnología 4G que COMCEL<sup>16</sup>. De hecho, la CRC reconoce que en la tecnología 4G el operador TIGO tiene mayor presencia (medida como porcentaje de la zona urbana con cobertura) que COMCEL en algunas zonas, sin que eso implique un problema de competencia: “se identifica que en algunas regiones en las que COMCEL tiene baja participación, TIGO es intensa en cobertura: Vaupés, Guainía, municipios de Magdalena y Bolívar”<sup>17</sup>. En efecto, en los siguientes mapas incluidos en el Documento Soporte se puede observar que, con corte a 2T-2025, en algunas zonas del suroriente del país TIGO tiene un mayor porcentaje de área urbana cubierta con redes 4G.

<sup>15</sup> Resolución CRC 6146 de 2021. págs. 275-276.

<sup>16</sup> Documento Soporte. pág. 72.

<sup>17</sup> Documento Soporte. pág. 51.



Documento Soporte. págs. 49-56.

Lo anterior demuestra con creces que no existe actualmente ninguna ventaja para COMCEL y que, por lo tanto, en términos de infraestructura el mercado relevante Servicios Móviles es ahora mismo un escenario plenamente competitivo en el cual el mayor beneficiado será el consumidor. La baja ejecución e inversión de algunos operadores por sus propias decisiones corporativas no pueden entenderse como problemas estructurales del mercado, sino que son única y exclusivamente consecuencias de determinaciones privadas.

Uno de los hallazgos de la CRC, al momento de analizar las condiciones de competencia actual del mercado relevante Servicios Móviles, es que COMCEL es el líder absoluto de la tecnología 5G<sup>18</sup>. Al respecto, la realidad es que, desde la subasta de espectro 5G realizada en diciembre de 2023, COMCEL ha sido el único operador que ha mostrado un compromiso ineludible con el despliegue de esta nueva tecnología en el país (así como ha estado comprometido con invertir en el país por más de 30 años), lo que se demuestra con los miles de sitios que ya soportan esta nueva red. En otras palabras, hoy en día hay cuatro (4) operadores con espectro para tecnología 5G (COMCEL, TIGO/MOVISTAR, PARTNERS y TELECALL), los cuales adquirieron el espectro en la misma subasta, con lo cual es claro que COMCEL no tuvo ningún tipo de ventaja a la hora de iniciar a desplegar la red 5G. En este sentido, no estamos de acuerdo con el Documento Soporte cuando indica que el liderazgo de COMCEL en la red 5G le ha otorgado una “*ventaja de primer entrante*”<sup>19</sup>, cuando en realidad todos esos cuatro operadores adquirieron espectro 5G de manera simultánea. Además, tampoco concordamos con la CRC cuando indica que la ausencia de infraestructura 5G desplegada por parte de PARTNERS “*no es solo una brecha de cobertura, sino una barrera tecnológica que lo excluye de los segmentos de mercado de alta velocidad y baja latencia, consolidando una asimetría que será difícil de revertir mediante la competencia*”

<sup>18</sup> Documento Soporte. pág. 24.

<sup>19</sup> Documento Soporte. pág. 55.



orgánica en el corto plazo<sup>20</sup>, ya que en realidad no hay ninguna barrera tecnológica que se pueda derivar del hecho de que un operador (PARTNERS), teniendo espectro 5G, haya decidido no desplegar redes.

Consideramos que la regulación y la política pública de la CRC no puede castigar al operador que más esfuerzos ha hecho por desplegar la red 5G en el país manteniendo un mercado como sujeto a regulación ex ante cuando en realidad el mercado presenta adecuadas condiciones de competencia e igualdad de condiciones para poder ofrecer servicios en las distintas tecnologías móviles. En este sentido, cobra relevancia el argumento antes expuesto, según el cual la regulación debe ser pro-competencia y no pro-competidor.

Además, tampoco puede pensarse que solo dos operadores (COMCEL y el nuevo operador integrado TIGO/MOVISTAR) están en condiciones de competir en el mercado minorista Servicios Móviles. Esto se debe a que los demás operadores pueden usar la infraestructura móvil de esos agentes por cuenta de que la regulación establece la obligación de los operadores de dar acceso a su infraestructura (bien sea a través de la figura de RAN o como OMV) y, además, lo hace a precios regulados. De hecho, los precios mayoristas móviles fueron reducidos de manera significativa a través de la Resolución CRC 8183 de 2026, la cual bajó la tarifa mayorista de RAN de datos entre un 75,5% y un 77% (dependiendo de la zona del país).

Cargos de Interconexión, RAN y OMV						
Tipo de acceso	Servicio, modalidad y zona		Cargo anterior (actualizado a 2026 con el IAT)	Cargo ajustado (expresado en pesos de Enero/2026) Resolución CRC 8183 de 2026	Reducción porcentual de norma definitiva vs norma vigente anteriores	
Interconexión	Voz	Uso	\$ 4,21	\$ 1,08	-74,3%	
		Capacidad (E1)	\$ 3.700.937,79	\$ 1.835.002,56	-50,4%	
		Capacidad (GbE)	\$ 1.385.202.276,00	\$ 494.672.109,72	-64,3%	
	SMS	SMS A2P	\$ 1,20	\$ 1,20	0,0%	
		SMS Larga distancia internacional		\$ 1,20	0,0%	
		SMS P2P		\$ 0,03	-97,5%	
RAN	Voz		\$ 4,21	\$ 1,08	-74,3%	
		SMS	SMS A2P y LDI	\$ 1,20	\$ 1,00	-16,7%
			SMS P2P		\$ 0,03	-97,5%
	Datos	Zona transitoria (588 municipios)	\$ 3,83	\$ 0,94	-75,5%	
		Zona permanente (398 municipios)	\$ 3,83	\$ 0,88	-77,0%	
		Zona 1 (166 municipios de Alto desempeño)	No estaba regulado, aplicaba la tarifa negociada	\$ 1,05	N/A	
		Entrantes (aplica en todo el país)	\$ 3,83	\$ 0,68	-82,2%	
OMV	Voz	\$ 4,21	\$ 1,08	-74,3%		
	SMS	\$ 2,40	\$ 0,06	-97,5%		
	Datos	\$ 3,83	\$ 0,68	-82,2%		

Elaboración propia con base en la Resolución CRC 8183 de 2026.

Como se puede evidenciar, la regulación de cargos mayoristas móviles ya ha bajado el precio a valores muy asequibles para cualquier operador que quiera usar la infraestructura de otros, por lo que no es viable argumentar que la distancia en la cantidad de sitios móviles entre unos operadores y otros sea un obstáculo para la competencia minorista. Sin embargo, se debe dejar claro que probablemente este enfoque de la regulación es en parte lo que ha generado que haya operadores que no quieran invertir, al encontrar muy barato colgarse de las redes de otros.

<sup>20</sup> Documento Soporte. pág. 63.



De manera notable, el mercado relevante Servicios Móviles no es el mismo que el que existía hace 9 años, cuando se incorporó en la regulación y se declaró sujeto a regulación ex ante mediante Resolución CRC 5108 de 2017, tampoco es el mismo que en 2021, cuando se declaró la dominancia de COMCEL a través de la Resolución CRC 146 de 2021, y tampoco es el mismo que en 2023, cuando la CRC revisó el mercado en desarrollo del proyecto regulatorio “*Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles*”<sup>21</sup>.

Por las razones esgrimidas en esta sección, no se cumple con el primero de los criterios que el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 estipula para considerar a un mercado relevante como sujeto a regulación ex ante. De conformidad con el artículo 3.1.2.5. de la norma compilatoria, para que se pueda considerar a un mercado relevante como susceptible de regulación ex ante se deben cumplir de forma simultánea con los 3 criterios del artículo 3.1.2.3., por lo que no cumplir con el primero de los criterios permite concluir que se debe considerar que el mercado relevante Servicios Móviles ya no debe hacer parte del Anexo 3.2., y por lo tanto se hace innecesario evaluar los otros dos criterios. Sin embargo, para efectos de este documento y para generar aún más robustez en el análisis y en la argumentación de COMCEL, se van a evaluar los demás criterios.

## 2.2.2. En el corto y mediano plazo la competencia se va a intensificar todavía más

Al evaluar el segundo de los criterios para determinar si un mercado relevante debe ser considerado sujeto a regulación ex ante, se debe tener presente que el cambio estructural producto de la integración empresarial entre TIGO y MOVISTAR, lejos de haber consumado ya su efecto, en realidad tan solo se va a comenzar a evidenciar en los próximos meses. Como se explicó en la [sección 2.2.1.](#) de este documento, el sector de telecomunicaciones es intensivo en inversiones, las cuales deben realizarse con enfoque de largo plazo y únicamente se pueden hacerse por parte de operadores con escala. Por lo tanto, durante el resto del año 2026 y los años siguientes es previsible que el nuevo operador integrado consolide sus inversiones y realice un amplio despliegue de red, fomentando todavía más la ya agresiva y dinámica competencia en el mercado tanto en los eslabones mayorista como minorista.

De hecho, la Resolución SIC No. 94169 de 2025 (a través de la cual la SIC autorizó la integración) encuentra que la integración tendría efectos pro competitivos, ya que la operación “*permitiría eliminar duplicidades, optimizar el uso de redes móviles y fijas, y reducir costos unitarios. Esto, a su vez, podría habilitar mayor capacidad de inversión, expansión eficiente de cobertura y mejoras en velocidad, estabilidad y calidad percibida por los usuarios. Así mismo, existen beneficios potenciales en innovación tecnológica y en la experiencia del usuario, así como en la competencia dinámica frente al operador líder en la medida en que un segundo actor con escala comparable pueda ejercer presión disciplinante, impulsar servicios convergentes y ampliar la variedad de ofertas*”<sup>22</sup> (NFT).

En cuanto al espectro radioeléctrico, el Documento Soporte reconoce que el MinTIC está en proceso de aumentar los topes<sup>23</sup>, lo que implica que se abre la opción de potenciales nuevos entrantes, máxime cuando ha habido esfuerzos recientes por moderar el costo del espectro.

<sup>21</sup> <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

<sup>22</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución SIC No. 94169 del 13 de noviembre de 2025.

<sup>23</sup> Documento Soporte. pág. 65.



La CRC hace alusión a los problemas financieros que ha enfrentado PARTNERS y la falta de participación efectiva en el mercado del operador TELECALL que, a pesar de haber adquirido espectro 5G tras la subasta realizada en diciembre de 2023, hasta la fecha no ha instalado una sola antena de esa tecnología<sup>24</sup>, no ha pagado por el espectro, no ha constituido las garantías respectivas y tampoco ha cumplido con las obligaciones de cobertura a las que se comprometió en virtud de la subasta. Al respecto, la intensificación de la competencia que se dará en el corto plazo producto de la existencia de operadores robustos no se ve afectada por circunstancias particulares de otros operadores que, por decisiones corporativas propias, han decidido de forma autónoma no realizar las inversiones necesarias, decisiones particulares que no tienen por qué ser consideradas un problema estructural del mercado. Consideramos que no es acertado que la CRC indique que esos operadores presentan desventajas, pues dichos operadores fueron autónomos en la decisión de participar en las subastas de espectro a sabiendas de las condiciones del mercado, por lo que no debe ahora la regulación intentar protegerlos de sus propias decisiones empresariales.

Además, recientemente se ha conocido que el MinTIC inició unas actuaciones administrativas en relación con TELECALL tendientes a permitir la subsanación del incumplimiento, por lo que muy probablemente este operador vaya a iniciar operaciones en los próximos meses, como en efecto parece indicarlo su sitio web<sup>25</sup>, en el cual se presenta como el nuevo operador 5G en el país y que estará “*próximamente*”.



<https://www.telecallcolombia.com/>

De hecho, recientemente este operador actualizó sus términos y condiciones, indicio suficiente para concluir que está por lanzar su oferta comercial, la cual se beneficiará de los muy bajos costos de acceder a RAN.

<sup>24</sup> Documento Soporte. pág. 67-68.

<sup>25</sup> <http://telecallcolombia.com/>



### 8. Modificaciones

TeleCall Colombia se reserva el derecho de modificar estos Términos y Condiciones en cualquier momento. Las modificaciones entrarán en vigor una vez publicadas en esta misma página. Es responsabilidad del Usuario revisar periódicamente estos términos.

### 9. Ley Aplicable y Jurisdicción

Estos términos se regirán e interpretarán de acuerdo con las leyes de la República de Colombia. Para cualquier controversia relacionada con el uso del Sitio, las partes se someterán a los tribunales competentes de la ciudad de Bogotá D.C., Colombia.

### 10. Contacto

Para cualquier consulta relacionada con estos Términos y Condiciones, puede ponerse en contacto a través del formulario disponible en la sección de contacto de nuestro sitio web.

Última actualización: Enero de 2026

© 2026 TeleCall Colombia. Todos los derechos reservados.

[https://www.telecallcolombia.com/\\_tos.html](https://www.telecallcolombia.com/_tos.html)

En este sentido, consideramos que el Documento Soporte de la CRC ha debido incluir un análisis de la mayor dinamización de la competencia que se dará con la entrada en operación de TELECALL, con lo que se evidenciaría que la rivalidad en el mercado va a incrementarse.

Por otra parte, los operadores de telecomunicaciones no solo van a tener que enfrentar la creciente presión competitiva de los demás PRST, sino que además van a ver la irrupción y expansión de otras tecnologías, como es el caso de la tecnología satelital, en la cual en Colombia ya se le otorgó permisos de operación a la empresa Starlink, así como a la tecnología Direct-to-Device (D2D)<sup>26</sup>. De manera evidente, estas circunstancias van a ayudar a cerrar la brecha digital y van a reducir todavía más las ya menguadas barreras de entrada.

Así se trate de tecnologías con un despliegue todavía incipiente en el país, la realidad es que tienen la potencialidad de crecer muy rápidamente. De hecho, la empresa SpaceX, matriz del operador satelital Starlink, anunció recientemente su intención de salir a bolsa, en la que sería la mayor Oferta Pública Inicial (OPI) de la historia<sup>27</sup>, lo que demuestra las grandes perspectivas que tienen este tipo de tecnologías, que competirán fuertemente con los operadores de telecomunicaciones tradicionales y disciplinarán todavía el mercado.

Igualmente, el Documento Soporte menciona que hay diversos cambios tecnológicos que se están dando en la industria (Virtualización y cloudificación de las redes, Desagregación de la red y el desarrollo de arquitecturas Open RAN, Segmentación de red-Network slicing, Internet de las cosas (IoT) aplicado en telecomunicaciones móviles, Tecnología eSIM-SIM embebida, Digitalización de la relación con el usuario), y reconoce que estos cambios *“tienden a aumentar la contestabilidad del mercado, al reducir ciertas barreras técnicas y operativas, facilitar esquemas más eficientes de despliegue y operación, y disminuir costos de cambio para los usuarios”*<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Documento Soporte. págs. 70-71.

<sup>27</sup> <https://www.bloomberglinea.com/mercados/historica-salida-a-bolsa-de-spacex-pone-a-prueba-la-confianza-en-musk-la-ia-y-marte/>

<sup>28</sup> Documento Soporte. pág. 74.



Así mismo, en cuanto a los insumos mayoristas para proveer servicios móviles, la CRC expresa una preocupación por la operación de integración proyectada entre Azteca y COMCEL:

*“(…) Si dicha operación llegara a materializarse, podría reforzar verticalmente la posición de COMCEL sobre un insumo mayorista estratégico, al ampliar su control sobre infraestructura de transporte necesaria para conectar estaciones base y soportar el despliegue de 5G.*

*En términos competitivos, ello podría traducirse en **riesgos de cierre vertical** del mercado de insumos, **discriminación en las condiciones de acceso o encarecimiento de las condiciones mayoristas para terceros** operadores, lo que debilitaría la capacidad de otros prestadores para desplegar redes avanzadas y ejercer presión competitiva efectiva en dicho mercado. De este modo, **la operación podría reforzar las barreras de entrada y expansión que ya enfrentan los operadores de menor escala**, profundizando las asimetrías estructurales identificadas en las secciones precedentes de este documento. En consecuencia, la eventual concentración de infraestructura de transporte podría incidir negativamente en las condiciones de expansión de red, despliegue tecnológico y respuesta competitiva de los operadores de menor escala en el corto y mediano plazo”<sup>29</sup> (NFT).*

Causa extrañeza esa preocupación expresada por el regulador de eventual discriminación en el acceso en caso de que se materialice la integración proyectada, ya que la regulación expedida por la propia CRC establece la obligación de acceso no discriminatoria. Por lo tanto, lejos de ser un riesgo para la libre competencia, la integración proyectada, en caso de llevarse a cabo, fomentaría todavía más la competencia, tanto mayorista como minorista, pues permitiría un adecuado funcionamiento de una red mayorista (la de Azteca) que actualmente presenta diversos problemas de operación, y robustecería dicha red que podrá ser utilizada por los terceros interesados, quienes podrán mejorar así la prestación de sus servicios minoristas. Por lo anterior, es absolutamente infundado el temor de la CRC. Además, eventuales restricciones en el acceso a la red sería un asunto objeto de una regulación ex post, en cabeza de la SIC, y no de una regulación ex ante de la CRC.

En cuanto al presunto riesgo de coordinación, es importante tener claridad en que dicho riesgo teórico de coordinación entre los operadores COMCEL y TIGO/MOVISTAR se desvanece teniendo en cuenta que otros operadores podrán seguir ejerciendo presión competitiva al poder acceder a RAN a muy bajos precios y, por lo tanto, poder ofrecer tarifas minoristas bajas, presión competitiva que, como se explicó previamente, se exacerbará con el ingreso de operación comercial de TELECALL. Estas circunstancias disciplinan cualquier posibilidad de coordinación que, se reitera, es tan solo un riesgo existente en la teoría económica, pero de lo que no existe ningún tipo de indicio en la práctica en el mercado móvil colombiano. En la realidad, la gran cantidad de variables que interactúan para determinar la tarifa final de servicios móviles, entre las que se encuentran los minutos y las GB incluidas, las GB para compartir, las apps incluidas y, para el caso de la modalidad prepago, la vigencia de los paquetes hace inviable cualquier tipo de coordinación entre operadores. Además, si existiera algún tipo de indicio, de eso se encargan las normas de la libre competencia económica, que se mencionan en la [sección 2.2.3](#) de este documento. Nuevamente, este es un tema objeto de regulación ex post conforme las competencias de la SIC, ya que las normas existentes permiten corregir este tipo de situaciones.

<sup>29</sup> Documento Soporte. pág. 76.



La regulación vigente, y en especial la normativa recientemente expedida por la CRC, mitiga las preocupaciones de las autoridades. De hecho, la CRC indica que la Resolución CRC 8183 de 2026 “representó una intervención necesaria mediante una reducción de las tarifas mayoristas. Dicha medida busca corregir las distorsiones del mercado de insumos y garantizar que la rivalidad en el mercado minorista dependa de la eficiencia comercial de los agentes y no exclusivamente del control sobre la infraestructura”<sup>30</sup>, lo cual implica que la CRC considera que la competencia en el mercado relevante Servicios Móviles se va a dinamizar, en este caso como consecuencia de una norma expedida recientemente.

A su vez, el regulador también reconoce que otra norma recientemente expedida, la Resolución CRC 8171 de 2026, también va a promover la competencia<sup>31</sup>. Esta norma hizo algunos ajustes al Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones (RPU), entre los que están la obligación en cabeza de los operadores de establecer un canal digital exclusivo para que los usuarios puedan cancelar los servicios, exige que las facturas indiquen de forma desagregada los valores de cada uno de los servicios (en caso de tratarse de un paquete de servicios), le prohíbe a los Operadores Móviles de Red-OMR que ofrecen servicios convergentes fijos y móviles (es decir, a COMCEL y TIGO/MOVISTAR) realizar ofertas comerciales o publicidad dirigida de manera exclusiva a los usuarios de otros operadores, y prohíbe a los usuarios que se hayan portado a otro operador regresar a su anterior operador en un periodo menor de 30 días.

Por las razones esgrimidas, no se cumple con el segundo de los criterios para declarar a un mercado relevante como susceptible de regulación ex ante.

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

El tercero de los criterios para determinar si un mercado debe ser considerado sujeto a regulación ex ante es el siguiente: “c) Efectividad de la aplicación del derecho de competencia. La CRC estudiará la efectividad de la aplicación del derecho de competencia para corregir fallas de mercado mediante regulación ex post en el mercado relevante analizado”.

Al respecto, Colombia cuenta con normas de protección de la libre competencia económica (Ley 155 de 1959<sup>32</sup>, Decreto 2153 de 1992<sup>33</sup> y Ley 1340 de 2009<sup>34</sup>) que están alineadas con las tendencias internacionales y que prevén multas considerablemente altas para sancionar las infracciones a las normas, multas que fueron fortalecidas recientemente por medio de la Ley 2195 de 2022<sup>35</sup>.

Además, la entidad encargada de aplicar dichas normas, la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC (en su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia<sup>36</sup>), es un organismo con alta capacidad

<sup>30</sup> Documento Soporte. pág. 63.

<sup>31</sup> Documento Soporte. pág. 96-98.

<sup>32</sup> Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas.

<sup>33</sup> Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.

<sup>34</sup> Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.

<sup>35</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

<sup>36</sup> Numeral 2 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.



técnica y reputación internacional, que ha sido reconocida como una de las mejores autoridades de competencia de América Latina, y que de manera continua vigila de manera exhaustiva los distintos sectores de la economía y, en caso de considerarlo necesario, da inicio a investigaciones por presuntas vulneraciones a las normas de libre competencia.

Esto demuestra que las normas del derecho de la competencia en Colombia, así como la entidad pública encargada de hacerlas cumplir, están en plena capacidad de corregir las eventuales fallas de mercado que se presenten. Por esto, no se cumple con el tercer criterio para catalogar a un mercado relevante como sujeto a regulación ex ante.

Causa extrañeza que la CRC parezca restarle relevancia a la normativa de libre competencia al indica que “*si bien constituye un mecanismo relevante de control frente a las distorsiones del mercado, su alcance se orienta principalmente a la corrección de conductas específicas, más que a la modificación de las condiciones estructurales del mercado*”<sup>37</sup> (NFT).

La CRC debe tener presente que la razón de ser de las normas de libre competencia económica son la de investigar y, dado el caso, sancionar conductas contrarias a la libre competencia, y no de modificar las condiciones estructurales del mercado. El regulador no puede pretender que las normas de libre competencia generen a la fuerza una estructura de mercado específica en términos de tamaño absoluto y relativo de los distintos operadores, pues eso es algo que cada operador debe lograr por su propio esfuerzo con base en su inversión y en sus decisiones empresariales, condiciones propias de la competencia que la regulación impone como principio rector del sector.

De conformidad con lo explicado en detalle en esta sección 2.2., no se cumple con ninguno de los 3 criterios que la regulación establece para determinar a un mercado relevante como sujeto a regulación ex ante (cuando la norma exige que se cumplan los 3 de forma simultánea). Por esta razón, no estamos de acuerdo con la conclusión de la CRC y, en consecuencia, consideramos que el regulador debe revalidar su propuesta normativa y en su lugar excluir al mercado relevante Servicios Móviles del Anexo 3.2.

### **2.3. No hay justificación para continuar regulando el mercado relevante Servicios Móviles**

Teniendo en cuenta los argumentos esgrimidos en la [sección 2.1.](#) de este documento, al no cumplirse ninguno de los 3 criterios para considerar al mercado relevante como sujeto a regulación ex ante, cuando se deberían cumplir los 3 de manera simultánea, se debe concluir necesariamente que se trata de un mercado que no debe estar incluido en el Anexo 3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, por lo que tampoco debe ser intervenido por parte de la CRC.

### **2.4. No debe seguir considerándose a un operador como dominante**

La metodología de regulación por mercados relevantes exige el cumplimiento sucesivo de una serie de pasos que pasamos a describir. Dicha metodología fue adoptada en Colombia por el Decreto 2870 de 2007 y reglamentada por la Resolución CRT 2058 de 2009, a la cual determinó los parámetros para la regulación por

---

<sup>37</sup> Documento Soporte. pág. 100.



mercados relevantes de telecomunicaciones. El regulador debe primero definir los mercados relevantes con base en la sustituibilidad de la demanda y el test del monopolista hipotético, luego de lo cual se evalúa si dicho mercado relevante definido debe ser considerado susceptible de regulación ex ante con base en los tres (3) criterios previamente mencionados: a) Competencia actual; b) competencia potencial; y c) efectividad del derecho de la competencia.

Una vez un mercado relevante ha sido catalogado como susceptible de regulación ex ante, el regulador evalúa en dicho mercado existen operadores con posición dominante, conforme lo establece el artículo 3.1.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016: “ARTÍCULO 3.1.3.1. OPERADORES CON POSICIÓN DOMINANTE. Para identificar a los operadores que ostentan posición dominante **en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante**, la CRC realizará un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado.” (NFT)

Esto significa que únicamente se puede evaluar la existencia de un operador con posición dominante en un mercado relevante que previamente ha sido identificado como susceptible de regulación ex ante. En consecuencia, dado que se ha demostrado en este documento que no se cumplen las condiciones para que el mercado relevante Servicios Móviles sea declarado como sujeto a regulación ex ante, necesariamente carece de sustento la declaratoria de dominancia de COMCEL en el mercado Servicios Móviles realizada a través de la Resolución CRC 6146 de 2021 y confirmada por la Resolución CRC 6380 de 2021.

Es necesario que la CRC actúe de manera oportuna para evitar que continúe en la regulación un tratamiento asimétrico en contra de un operador que no ostenta una posición dominante, y evitar que ocurra lo mismo que pasó con el mercado relevante Voz Saliente Móvil., En dicho mercado la declaratoria de dominancia existió en la regulación por quince (15) años, desde la Resolución CRT 2062 de 2009, momento en que COMCEL fue declarado dominante, hasta la Resolución CRC 7424 de 2024, cuando se excluyó dicho mercado relevante del Anexo 3.2. y se dio la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución CRT 2062 de 2009 y de unas normas posteriores que establecieron medidas asimétricas contra COMCEL con base en dicha declaratoria (Resolución CRC 4002 de 2012 y Resolución CRC 4050 de 2012).

Para el mercado de Voz Saliente Móvil, de forma inexplicable la CRC tardó demasiado tiempo para levantar esa dominancia, a pesar de que era evidente que el mercado era muy distinto al que existía cuando se declaró dicha posición de dominio, lo que también ocurre en esta ocasión con el mercado relevante Servicios Móviles que, como se ha demostrado a lo largo de este documento, es muy diferente al que había en 2017, cuando se declaró como sujeto a regulación ex ante, y al existente en 2021, cuando se declaró la dominancia de COMCEL.

## **2.5. El formato de reporte de información propuesto va en contravía las necesidades del sector**

Como se explicó en la [sección 2.1.](#) de este documento, la CRC pretende introducir en la regulación un extenso formato de reporte de información que suma un total de sesenta y cuatro (64) campos repartidos en dos tablas, una para pospago y otra para prepago. Además, para cada tabla sería necesario remitir de manera mensual millones de registros, equivalentes a todas las facturas pospago emitidas en un mes y a todas las compras



prepago cuya vigencia termina en dicho mes. El reporte deberá ser remitido a la CRC por parte de los Operadores Móviles de Red-OMR.

Como es de esperarse, se trata de un reporte que COMCEL (y previsiblemente los demás OMR) no tienen hecho, e implicaría comenzar un arduo trabajo de construcción de los archivos, que implica en varios casos nuevos desarrollos por parte de proveedores externos. Esto genera mayores costos de cumplimiento, lo cual reduce el dinero disponible de los PRST para invertir en despliegue de redes que, como se explicó previamente en este documento, es la única manera de mejorar el bienestar de los consumidores y cerrar la brecha digital.

Además, consideramos que el formato propuesto no es útil para las funciones de inspección, vigilancia y control de la CRC ni para el funcionamiento del mercado. La CRC intenta justificar la necesidad de introducir este formato argumentando que el riesgo de coordinación derivado de la nueva estructura del mercado exige *“exige contar con información periódica, comparable y suficientemente desagregada sobre la evolución de los precios efectivos y de las condiciones comerciales aplicadas a los usuarios en las modalidades postpago y prepago”*<sup>38</sup>. Sin embargo, la excesiva cantidad de información que la CRC recibiría de todos los operadores cada mes generaría unas enormes exigencias de procesamiento que van a dificultar en gran medida el seguimiento de la CRC. Será muy complejo para el regulador poder utilizar en la práctica todas esas variables para millones de registros mensuales, por lo que se corre el riesgo de que se quede en un repositorio sin una utilidad en la práctica.

De hecho, la CRC ya cuenta con suficiente información en el *“Comparador de planes de Internet, telefonía y TV por suscripción”*<sup>39</sup>, en el cual se pueden realizar diversas comparaciones de tarifas de servicios tanto móviles como fijos filtrando por operador, segmento (prepago y postpago), características, servicios incluidos y precio, entre otras variables. Por lo tanto, carece de todo sentido que la CRC pretenda introducir en la regulación un formato que quiere replicar información con la que ya cuenta. Solo estaría justificado plantear el formato T.1.11. si de la información del Comparador de tarifas se evidenciaran indicios de prácticas restrictivas de la competencia, lo cual no ocurre. Además, el regulador también puede analizar indicadores ya existentes como el IPROM y el ARPU, para poder evidenciar que hay una fuerte competencia en el mercado, lo que refuerza el argumento de no necesidad de un nuevo formato de reporte.

El regulador debe tener muy presente que la información solicitada tanto en requerimientos particulares como en formatos de reporte periódico debe ser estrictamente necesaria y que se asegure que vaya a ser utilizada, y en este caso no se cumplen esas premisas. De lo contrario, será una carga regulatoria que lo único que hace es incrementar los costos, dificultar la operación y no cumplirá ningún fin útil para la industria.

Por lo tanto, la excesiva cantidad de campos que tiene el formato propuesto no cumple con los principios de necesidad, proporcionalidad ni eficiencia administrativa, sino que afectaría la eficiencia operativa de los PRST, al elevar los costos e incrementar exponencialmente las horas de trabajo.

Además, el formato propuesto va en contravía la política de la CRC de simplificación normativa, con lo cual resulta contradictorio con los propios planteamientos de la CRC. El Formato T.1.11. sería más complejo incluso

---

<sup>38</sup> Documento Soporte. pág. 110.

<sup>39</sup> <https://comparador.crc.com.gov.co/>



que el antiguo Formato 1.2., a través del cual los PRST debían reportar más de 30 variables que generaba una alta carga operativa y consumía grandes capacidades de almacenamiento, con el consecuente incremento de costos. En esta ocasión, el formato planteado en el proyecto incluye muchas más variables y millones de registros mensuales, circunstancia que dificulta enormemente el procesamiento de la información.

Por otra parte, dicho formato anterior (Formato 1.2.) generaba una dificultad adicional para cargar la información en el HECCA, dado que por el tamaño de la información (en GB) se hacía necesario partirla en varios archivos distintos y subir cada uno por separado. Esto se exacerbaría con el nuevo formato T.1.11. propuesto, ya que este tendría millones de registros, cada uno de los cuales incluye decenas de variables (44 para pospago y 20 para prepago).

En caso de que, a pesar de estos argumentos, la CRC insista en introducir el formato T.1.11. en la regulación, la CRC debería contemplar algunos ajustes. Por una parte, que la periodicidad del reporte sea mensual hace que se aumente (se triplique) la carga operativa en comparación con un reporte con periodicidad trimestral, incrementando por otra vía adicional la dificultad y los costos de cumplimiento. Por lo tanto, la periodicidad del reporte debería ser trimestral.

Además, en las dos tablas propuestas (pospago y prepago), adicional a la dificultad de combinar para millones de registros varios campos que hoy en día están en fuentes separadas, hay varios campos que no existen en los sistemas de información de la compañía, por lo que se tendrían que construir, lo que implica desarrollos informáticos internos y por parte de proveedores externos, lo que genere importantes costos y tarda varios meses. De hecho, para los desarrollos con proveedores externos, se debe surtir un proceso de compra y luego el proceso de desarrollo en sí mismo, todo lo cual puede tardar más de seis (6) meses. Por esto, el plazo contemplado por la CRC para enviar el primer reporte (30 de octubre de 2026) resulta ser demasiado corto, máxime cuando en dicha fecha el regulador prevé que los PRST envíen la información desagregada de los meses de julio, agosto y septiembre de 2026, por lo que para el 1 de julio (en un mes a partir del envío de estos comentarios) ya se tendría que tener desarrollado el formato, plazo completamente insuficiente.

En consecuencia, el primer mes a ser reportado debería ser, por lo menos, enero de 2027, de tal forma que se dé un tiempo suficiente para que, una vez surtido el trámite de abogacía de la competencia ante la SIC y expedida la norma (expedición que, según la Agenda Regulatoria CRC 2026-2027 tras su Modificación No. 3 está prevista para el 3T-2026<sup>40</sup>), los operadores puedan desarrollar el nuevo formato, realizar las validaciones correspondientes.

En cuanto a aspectos puntuales de algunos de los campos, consideramos que hace falta mayor detalle en la explicación de cada uno, ya que para varios de ellos no se especifica si el campo será alfanumérico o solo numérico ni se conoce cuántos caracteres se van a permitir (por ejemplo, en el caso del nombre del plan o del paquete). Para la tabla prepago, el campo 7 "*Fecha de finalización de la vigencia del paquete comprado*" presenta una dificultad adicional, que consiste en que el usuario de una línea puede comprar varios paquetes en el mismo mes y, al comprar por ejemplo el segundo de esos paquetes es posible que todavía no haya culminado la vigencia del primero, sino que entra en cola, por lo cual se dificulta asignar la fecha de finalización

---

<sup>40</sup> <https://www.crc.com.co/es/proyectos-regulatorios/11000-32-7-1>



de vigencia del paquete comprado de forma posterior, ya que nominalmente puede ser una fecha pero, por esperar a que el usuario termine de consumir el primer paquete, dicha fecha pueda cambiar.

Por detalles como este consideramos que, una vez expedida la norma, es apropiado que la CRC organice diversas mesas de trabajo con los operadores para resolver dudas adicionales que surgirán durante el proceso de desarrollo y creación del formato T.1.11.

### 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- a) La industria de telecomunicaciones en Colombia presenta grandes cambios, tanto estructurales (integración TIG-MOVISTAR) como de migración tecnológica;
- b) Este contexto genera altos requerimientos de inversión para los operadores, inversión que la CRC está obligada por ley a fomentar y que ha sido muy desigual entre operadores;
- c) Todo proyecto de la CRC debe incluir un riguroso Análisis de Impacto Normativo (AIN) que evalúe a profundidad el impacto de la norma propuesta en variables como la inversión, la competencia, el despliegue de redes, la cobertura y el bienestar de los consumidores;
- d) No se cumple con ninguno de los criterios que establece la regulación para declarar el mercado relevante Servicios Móviles como sujeto a regulación ex ante;
- e) Las condiciones actuales de competencia del mercado son adecuadas y han mejorado sustancialmente, evidenciándose en mayor consumo de GB por acceso y en menores tarifas minoristas, que están entre las más bajas del continente;
- f) En lugar de centrarse en análisis tradicionales de participaciones de mercado e indicadores de concentración, la CRC debe enfocarse en el bienestar de los usuarios, el cual se ha incrementado;
- g) El sector de telecomunicaciones es intensivo en capital y requiere de operadores con escala para invertir;
- h) No existe ningún operador que pueda actuar de manera independiente en el mercado;
- i) La regulación de la CRC ha reducido sustancialmente las barreras de entrada, expansión y cambio;
- j) COMCEL suscribió un acuerdo con un OMV para alojarlo en su red, con lo que pierde sustento otro de los argumentos esgrimidos por la CRC en el año 2021 respecto de la presunta existencia de barreras de entrada;
- k) El nuevo operador integrado tiene la misma cantidad de espectro y más cantidad de sitios móviles que COMCEL, lo que robustecerá la competencia;
- l) En virtud de la obligación de acceso, los operadores de menor escala pueden usar la infraestructura móvil de COMCEL y de TIGO/MOVISTAR a tarifas reguladas que se redujeron más del 70% este año;
- m) El mercado de Servicios Móviles es muy distinto a cuando se declaró sujeto a regulación ex ante en 2017 y a cuando se declaró la dominancia de COMCEL en 2021;
- n) En el corto y mediano plazo la competencia se va a intensificar todavía más, por la inminente entrada en operación de TELECALL, el crecimiento de operadores satelitales y la posible irrupción de la tecnología Direct-to-Device (D2D), sumado al aumento propuesto de topes de espectro;
- o) La integración propuesta entre Azteca y COMCEL fomentará todavía más la competencia tanto mayorista como minorista, ya que permitirá un adecuado funcionamiento de una red que podrá ser usada por terceros;
- p) Las preocupaciones por eventual coordinación son infundadas, ya que todas las presiones competitivas hacen inviable cualquier tipo de acuerdo;



- q) Las normas de libre competencia económica aplicadas con rigor por la SIC son suficientes para corregir eventuales problemas de competencia en el mercado relevante Servicios Móviles;
- r) No hay sustento para seguir considerando a un operador como dominante;
- s) El formato de reporte propuesto contradice la política de simplificación normativa fomentada por la CRC;
- t) Se trata de un formato demasiado complejo e innecesario, que incrementa la carga operativa y los costos de cumplimiento;
- u) Se debe extender el plazo para el primer mes a reportar, para contar con al menos 6 meses de desarrollos y validaciones;
- v) Se necesitan mesas de trabajo entre los operadores y la CRC para solucionar dudas que surjan durante la construcción del formato.

Esperamos que la CRC tenga en cuenta los argumentos presentados en esta comunicación para que la regulación reconozca la nueva realidad del mercado relevante Servicios Móviles y se evite una mayor intervención normativa en un mercado que no lo requiere.

Cordialmente,

Firmado por:

*Santiago Pardo Fajardo*

CBE4C98876A45E

**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

Inicial

IGMM