

Bogotá, D.C., 01 de junio de 2026

SGAC-GAPRS-090-2026
CECO: S2026

Doctor
FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59a bis # 5 - 53, Ed Link Siete Sesenta P9
Correos electrónicos: mercado_servicios_moviles@crcom.gov.co y atencioncliente@crcom.gov.co

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución mediante el cual se actualiza la evaluación del mercado relevante “Servicios Móviles” y se propone su permanencia dentro de la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante.

Respetado doctor Díaz,

En atención al proyecto de resolución *Por la cual se actualiza la evaluación del mercado relevante “Servicios Móviles”, se mantiene su sujeción a regulación ex ante y se dictan otras disposiciones*” y su respectivo documento soporte, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (ETB) se permite presentar de manera atenta, oportuna y respetuosa sus comentarios.

En primer lugar, reconocemos la rigurosidad técnica del análisis desarrollado por la Comisión, por lo que compartimos su conclusión en cuanto a la persistencia de condiciones estructurales que justifican la permanencia de este mercado dentro de la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante.

En particular, consideramos acertado el diagnóstico relacionado con los elevados niveles de concentración existentes en el mercado móvil colombiano, las importantes asimetrías competitivas que subsisten entre los distintos participantes del sector y los efectos derivados de la integración empresarial entre TIGO y MOVISTAR sobre la estructura competitiva del mercado.

No obstante, estimamos que algunas de las conclusiones alcanzadas por la CRC tienen implicaciones regulatorias que merecen una reflexión adicional, especialmente en lo relacionado con las condiciones de competencia que enfrentan los operadores móviles virtuales, la evolución de los mercados mayoristas asociados a los servicios móviles y la efectividad de los mecanismos destinados a preservar la competencia en una estructura de mercado cada vez más concentrada.

Bajo esta perspectiva, y sin perjuicio de compartir el sentido general del análisis realizado por la Comisión, consideramos pertinente poner a consideración algunas observaciones y elementos de análisis que, en nuestra opinión, podrían complementar el expediente regulatorio y enriquecer la evaluación de los riesgos competitivos identificados en el proyecto.

A continuación, presentamos nuestros comentarios sobre aquellos aspectos que consideramos especialmente relevantes para la consolidación de condiciones de competencia efectivas y sostenibles en el mercado móvil colombiano.

1. La permanencia del mercado de servicios móviles dentro de la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante

Como ya se advirtió, compartimos la decisión de la CRC de mantener el mercado relevante de servicios móviles dentro de la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante.

La evidencia presentada en el documento soporte demuestra que continúan presentes múltiples factores que limitan el desarrollo de una competencia plenamente efectiva, incluyendo altos niveles de concentración, economías de escala significativas, ventajas derivadas de la posesión de infraestructura y espectro radioeléctrico, así como importantes barreras a la expansión de competidores de menor tamaño.

Sin embargo, consideramos que la principal conclusión del análisis no es únicamente la persistencia de problemas históricos de competencia, sino la transformación estructural que ha experimentado el mercado móvil colombiano como consecuencia de la integración entre TIGO y MOVISTAR.

Mientras que en años anteriores las preocupaciones regulatorias se concentraban principalmente en la posición de un operador dominante individual, el escenario actual evidencia la consolidación de una estructura de mercado caracterizada por la existencia de dos grupos empresariales con una participación significativamente superior al resto de los competidores.

Esta situación genera riesgos que trascienden el ejercicio unilateral de poder de mercado y que se relacionan con la posibilidad de comportamientos paralelos, coordinación tácita y debilitamiento progresivo de las presiones competitivas ejercidas por operadores medianos y pequeños, en especial de los OMV.

Por tal motivo, consideramos acertada la decisión de la CRC de conservar herramientas regulatorias ex ante que permitan intervenir oportunamente frente a eventuales deterioros de las condiciones competitivas del mercado.

2. La concentración del mercado móvil colombiano y los riesgos asociados a una estructura de duopolio altamente concentrado

El análisis realizado por la CRC evidencia que el mercado móvil colombiano presenta niveles de concentración particularmente elevados y una tendencia hacia una mayor consolidación después de la integración empresarial entre TIGO y MOVISTAR.

Si bien existen experiencias internacionales de mercados concentrados, consideramos que la combinación de factores observada actualmente en Colombia merece una atención regulatoria especial, particularmente por la coexistencia de: (i) elevadas participaciones de mercado de los dos principales operadores; (ii) importantes ventajas asociadas a la escala y cobertura de red; (iii) las limitadas posibilidades de expansión para competidores de menor tamaño; (iv) la alta dependencia de operadores sin infraestructura respecto de un número reducido de proveedores mayoristas, preponderantemente uno: el ente integrado Tigo y Movistar y, (v) las barreras estructurales asociadas al acceso a espectro e infraestructura.

Esta configuración genera un entorno en el cual los riesgos de coordinación tácita adquieren una relevancia creciente y donde la presión competitiva proveniente de operadores alternativos se convierte en un elemento fundamental para preservar el bienestar de los usuarios y la dinámica competitiva del sector.

Por ello, consideramos que la permanencia del mercado dentro de la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante resulta no solamente justificada, sino necesaria. Lo anterior cobra especial relevancia en el contexto actual, marcado por la integración entre TIGO y MOVISTAR y por la implementación de los distintos remedios regulatorios y de competencia adoptados para mitigar sus efectos sobre el mercado.

En este escenario, resulta fundamental que las autoridades puedan realizar un seguimiento continuo a la efectividad de los condicionamientos impuestos por la Superintendencia de Industria y Comercio y de las medidas regulatorias adoptadas por la CRC, con el fin de verificar que estos instrumentos están siendo implementados adecuadamente y que producen los efectos procompetitivos esperados. Consideramos que este objetivo exige una coordinación estrecha y permanente entre las autoridades sectoriales y de competencia, en la medida en que los riesgos identificados en el mercado móvil trascienden las fronteras tradicionales entre regulación económica y derecho de la competencia, ya que un mercado con elevados niveles de concentración demanda una supervisión integral y complementaria de los instrumentos regulatorios y de competencia actualmente vigentes.

3. El ámbito geográfico del mercado relevante

Compartimos la aproximación de la CRC consistente en mantener una definición geográfica nacional para el mercado relevante de servicios móviles, pues las características comerciales, técnicas y competitivas del sector continúan sustentando una aproximación nacional, entre otras razones por: (i) la existencia de ofertas comerciales homogéneas a nivel país; (ii) la presencia de estrategias competitivas diseñadas e implementadas nacionalmente; (iii) la portabilidad numérica de alcance nacional y (iv) la inexistencia de condiciones competitivas suficientemente diferenciadas entre regiones que permitan identificar mercados geográficos independientes.

Incluso después de la integración empresarial entre TIGO y MOVISTAR, las principales decisiones estratégicas, comerciales y de inversión continúan siendo adoptadas sobre una base nacional, razón por la cual consideramos adecuada mantener la definición geográfica propuesta por la Comisión.

4. El papel de los operadores móviles virtuales en la dinámica competitiva del mercado y la calidad de los servicios mayoristas en condiciones de no discriminación.

Consideramos particularmente relevante el reconocimiento realizado por la CRC respecto de la contribución de los operadores móviles virtuales a la dinámica competitiva del mercado.

Los OMV han demostrado capacidad para introducir innovación comercial, atender segmentos específicos de usuarios, desarrollar propuestas diferenciadas de valor y

ejercer presión competitiva sobre los operadores con infraestructura. En un contexto de creciente concentración del mercado móvil colombiano, su participación adquiere una importancia aún mayor como mecanismo para fortalecer la competencia y ampliar las alternativas disponibles para los usuarios.

Sin embargo, estimamos que esta conclusión tiene implicaciones regulatorias que merecen un desarrollo más profundo.

En nuestra opinión, la sostenibilidad de la competencia en el mercado móvil colombiano dependerá cada vez más de la capacidad efectiva de los operadores móviles virtuales para participar, crecer y competir en condiciones razonables. Por esta razón, consideramos que el análisis competitivo futuro debe incorporar una evaluación más detallada de las condiciones de acceso a los mercados mayoristas que hacen posible la operación de los OMR, así como de los riesgos asociados a una creciente concentración de la oferta mayorista disponible.

En particular, tenemos una gran preocupación sobre las condiciones de calidad y desempeño aplicables a las relaciones mayoristas entre operadores móviles con red (OMR) y operadores móviles virtuales (OMV).

Si bien el marco regulatorio vigente establece que los OMR deben suministrar acceso a sus redes en condiciones equivalentes a las utilizadas para la prestación de sus propios servicios minoristas, en la práctica no existen mecanismos regulatorios, indicadores objetivos o herramientas de supervisión que permitan verificar de manera efectiva el cumplimiento de dicha obligación.

Esta situación genera una importante asimetría de información entre los OMR y los OMV, toda vez que la información necesaria para verificar el desempeño real del servicio se encuentra principalmente en la infraestructura y en los sistemas de gestión del operador con red. En consecuencia, aspectos como los niveles efectivos de calidad, el acceso a funcionalidades de red, la gestión del tráfico, la priorización de servicios o la disponibilidad de determinadas capacidades técnicas resultan difíciles de auditar o contrastar por parte de los operadores virtuales.

Lo anterior adquiere especial relevancia si se considera que la experiencia internacional demuestra que los riesgos competitivos en mercados mayoristas no necesariamente se materializan mediante negativas expresas de acceso o incrementos tarifarios. En muchos casos, las restricciones a la competencia pueden presentarse a través de diferencias en niveles de servicio, tiempos de provisión, acceso a funcionalidades, mecanismos de integración, soporte operativo o disponibilidad de nuevas tecnologías.

Por esta razón, consideramos necesario que la CRC continúe avanzando en el desarrollo de herramientas regulatorias orientadas a garantizar condiciones efectivas de no discriminación en los mercados mayoristas móviles. En particular, estimamos pertinente que la Comisión evalúe la incorporación de mecanismos de monitoreo, indicadores de calidad y esquemas de reporte que permitan verificar de manera objetiva y transparente que los servicios mayoristas son suministrados en condiciones efectivamente equivalentes a las utilizadas por el operador de red para la prestación de sus propios servicios minoristas por parte del OMV.

Aquí es importante señalar que no se trata de imponer modelos operativos idénticos entre operadores, sino de asegurar que variables técnicas, operativas o de calidad no puedan ser utilizadas como mecanismos indirectos de exclusión competitiva. El fortalecimiento de estas herramientas contribuiría no solamente a mejorar la capacidad de supervisión regulatoria, sino también a garantizar condiciones efectivas de competencia en beneficio de los usuarios finales y del adecuado funcionamiento del mercado móvil colombiano.

5. La necesidad de preservar condiciones efectivas de competencia para los operadores móviles virtuales

Desde ETB como operador móvil virtual, manifestamos nuestra preocupación frente a los efectos que una estructura de mercado cada vez más concentrada puede generar sobre la capacidad competitiva de los agentes que no cuentan con infraestructura propia.

Como ya se anotó, la evolución reciente del mercado móvil colombiano, particularmente después de la integración entre TIGO y MOVISTAR, ha incrementado la dependencia de los OMV respecto de un número cada vez más reducido de operadores con red para acceder a los insumos esenciales requeridos para la prestación de sus servicios. En consecuencia, la capacidad competitiva de los operadores móviles virtuales depende en gran medida de las condiciones de acceso, calidad, provisión y evolución tecnológica ofrecidas por dichos operadores.

Esta situación adquiere especial relevancia en un contexto de elevada concentración, donde la reducción de alternativas mayoristas disponibles puede incrementar los riesgos de dependencia económica, limitar el poder de negociación de los OMV y dificultar su capacidad para ejercer una presión competitiva efectiva sobre los principales actores del mercado.

Por ello, consideramos que la preservación de condiciones efectivas de competencia en el mercado móvil colombiano exige no solo monitorear la evolución del mercado minorista, sino también prestar especial atención a las condiciones bajo las cuales los operadores móviles virtuales acceden y utilizan los servicios mayoristas que hacen posible su operación.

Entonces, es fundamental que la CRC mantenga un seguimiento permanente sobre la interacción entre los condicionamientos impuestos con ocasión de la integración empresarial entre TIGO y MOVISTAR y las medidas regulatorias adoptadas posteriormente en materia de mercados mayoristas móviles.

Desde la perspectiva de los operadores móviles virtuales, dichos condicionamientos constituyen actualmente uno de los principales instrumentos destinados a preservar condiciones mínimas de competencia dentro de un entorno caracterizado por una elevada concentración de mercado.

En este contexto, manifestamos nuestra preocupación frente a determinadas interpretaciones que algunos operadores con red han venido promoviendo respecto de la aplicación de la Resolución CRC 8183 de 2025, particularmente aquellas orientadas a la posibilidad de establecer una tarifa piso, tomando como referencia una diferencia

porcentual respecto de la tarifa regulada, para la negociación de contratos mayoristas con operadores móviles virtuales.

Consideramos que una interpretación de esta naturaleza podría producir efectos contrarios a los objetivos perseguidos por la regulación sectorial y por los propios condicionamientos de integración, en la medida en que tienen los efectos de un *margin squeeze*, pues reducen la replicabilidad económica del OMV y limita los incentivos para la competencia en el ámbito mayorista y reduciría el espacio para la negociación de condiciones comerciales más eficientes.

Por ello, respetuosamente reiteramos nuestra solicitud a la Comisión para monitorear los efectos competitivos derivados de la aplicación de la Resolución CRC 8183 de 2025 y su interacción con los condicionamientos de integración, con el fin de verificar que dichos instrumentos continúan promoviendo condiciones efectivas de competencia y no terminan convirtiéndose, de manera involuntaria, en mecanismos que restrinjan la capacidad competitiva de los operadores móviles virtuales.

6. La necesidad de avanzar hacia esquemas regulatorios proporcionales para operadores móviles virtuales

Finalmente, consideramos oportuno que la CRC continúe profundizando la aplicación del principio de proporcionalidad regulatoria en el mercado móvil colombiano, particularmente respecto de los operadores móviles virtuales y demás agentes de menor escala.

La evolución reciente del mercado evidencia una creciente concentración en torno a un número reducido de operadores con infraestructura y gran escala operativa, mientras que los OMV continúan desempeñando un papel relevante en términos de innovación comercial, diferenciación de oferta y dinamización competitiva.

No obstante, en muchos casos los operadores móviles virtuales enfrentan cargas regulatorias, obligaciones de reporte, requerimientos operativos y exigencias administrativas diseñadas originalmente para operadores integrados verticalmente y con capacidades económicas, técnicas y organizacionales significativamente superiores.

Esta situación puede generar efectos no deseados sobre la competencia, en la medida en que los costos regulatorios fijos tienen un impacto proporcionalmente mayor sobre operadores de menor tamaño y pueden convertirse en una barrera para su crecimiento, expansión o permanencia en el mercado.

Por ello, consideramos pertinente que la CRC continúe evaluando la aplicación de criterios de proporcionalidad regulatoria en aquellas obligaciones cuya finalidad pueda alcanzarse mediante esquemas diferenciados de cumplimiento, sin afectar los objetivos de protección al usuario, supervisión sectorial o promoción de la competencia.

Particularmente, estimamos conveniente que la Comisión evalúe:

- La proporcionalidad de las obligaciones periódicas de reporte de información.
- La pertinencia de esquemas simplificados para operadores de menor escala.

- La eliminación de duplicidades regulatorias cuando la información ya se encuentre disponible para las autoridades por otras vías.
- La adopción de umbrales objetivos que permitan modular determinadas obligaciones según la participación de mercado o el tamaño del operador.
- La realización de análisis de impacto regulatorio específicos sobre los efectos que nuevas cargas regulatorias pueden generar sobre operadores móviles virtuales y demás agentes de menor tamaño.

Lo anterior adquiere especial relevancia en el contexto actual, donde la preservación de la competencia efectiva depende en buena medida de la capacidad de los operadores alternativos para permanecer y expandirse en el mercado.

En este sentido, consideramos que la promoción de la competencia no solo exige medidas destinadas a controlar los riesgos derivados de la concentración, sino también una revisión permanente de aquellas cargas regulatorias que, aun persiguiendo objetivos legítimos, puedan generar efectos desproporcionados sobre los operadores con menor capacidad económica y operativa.

La aplicación efectiva del principio de proporcionalidad regulatoria contribuye a fortalecer la sostenibilidad de los operadores móviles virtuales, incrementar la presión competitiva sobre los principales actores del mercado y promover una mayor diversidad de ofertas en beneficio de los usuarios finales. Aquí hay que tener en cuenta que el uso de criterios regulatorios diferenciados según la naturaleza, escala y rol competitivo de los distintos agentes del mercado es consistente con las mejores prácticas regulatorias internacionales y con el enfoque de simplificación adoptado por la Comisión.

Esperamos que las consideraciones y observaciones aquí presentadas contribuyan al análisis y fortalecimiento del proyecto regulatorio objeto de consulta, así como a la construcción de un marco regulatorio que continúe promoviendo condiciones efectivas de competencia, inversión e innovación en el mercado móvil colombiano.

Agradecemos a la Comisión la oportunidad de participar en este proceso y reiteramos nuestra disposición para contribuir a los análisis y discusiones regulatorias que resulten pertinentes, así como para participar en los espacios de diálogo que la CRC considere necesarios y aportar información adicional que apoye la evaluación de los desafíos competitivos identificados en el presente proceso.

Cordialmente,



LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO
Gerente Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad

Elaboró: Tatiana Sedano Cardozo – Gerencia Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad