

VPAC-1000-01-06

Bogotá D.C., junio 1 de 2026

Doctor

FELIPE AUGUSTO DÍAZ SIAZA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Asunto: Comentarios 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”*

Respetado Doctor Díaz,

Reciba un cordial saludo. De manera atenta, **Partners Telecom Colombia S.A.S** (En adelante “PTC”), presenta comentarios frente al proyecto de Resolución señalado en el Asunto, y a su documento soporte, mediante los cuales el mercado relevante de Servicios móviles se mantiene como susceptible de regulación *ex ante*. En esta oportunidad, queremos contribuir a esta consulta pública presentando nuestros argumentos fácticos, jurídicos, regulatorios y económicos, con base en los cuales consideramos acertada y ajustada no solo a derecho sino a realidad del mercado dicha decisión, la cual resulta determinante para cumplir con el mandato legal de promover la competencia, incentivar las inversiones y evitar el abuso de la posición dominante, para garantizar con medidas de intervención pertinentes, eficaces y apropiadas el debido funcionamiento del mercado bajo examen.

Igualmente, debemos reconocer muy acertado y positivo por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante “**CRC**”) la realización de este análisis, por cuanto es requerido no solo para cumplir con el deber de revisión bianual de los mercados autoimpuesto por el regulador, sino también para responder a los cambios estructurales recientes que han sufrido los mercados de telecomunicaciones en el país, como consecuencia principalmente del mantenimiento reiterado y sin corrección de la dominancia del operador CLARO y de la recientemente ejecutada integración entre Tigo y Movistar (en adelante el Ente Integrado).

Sin embargo, consideramos que mantener el mercado de servicios móviles dentro de la categoría de susceptible de regulación *ex ante* por las fallas de mercado verificadas y comprobables por la CRC, no resulta una medida en sí mismo suficiente para responder de forma eficiente, eficaz y suficiente a los problemas de competencia que afectan dicho mercado, su concurrencia, y que

ponen en riesgo no solo la entrada de nuevos agentes, sino también la expansión de los existentes y el bienestar de los usuarios.

Por lo anterior, vemos indispensable que el regulador complemente o adicione este proyecto regulatorio, o inicie uno en paralelo y que tenga la misma temporalidad o duración, en el que se propongan, analicen y sometan a discusión un paquete de medidas regulatorias que busquen mitigar o contrarrestar los principales problemas de competencia sobre diagnosticados ya por el regulador y por las autoridades sectoriales, representados principalmente por un esquema de mercado o estructura duopólica en la que existe un operador legalmente declarado con posición de dominio y un segundo competidor que adquirió una escala y dimensión similar, fruto de una operación de integración, es decir de forma inorgánica, una distancia preocupante entre estos y los demás competidores del mercado, así como fuertes barreras a la entrada y a la expansión, ausencia de una debida dinámica competitiva, altos costos hundidos, economías de escala y de alcance, y conductas restrictivas de la competencia en investigación por parte de la SIC.

Ese paquete de medidas al que hacemos mención, debe abordar el esquema de análisis que al CRC ha aplicado en el pasado reciente, de iniciar con intervención en los mercados mayoristas, para luego complementarse con medidas de intervención en los mercados minoristas, garantizando la replicabilidad técnica y económica, la mitigación de las economías de escala y de alcance, y de los diferenciales de infraestructura y de costos entre agentes competidores.

Estas medidas encuentran sustento en el numeral 2 del artículo 22, y artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, XX y XX de la Ley, y en la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional. Por ejemplo, en en Sentencia C-263 de 2013, señaló que la intervención de las comisiones de regulación mediante tratamientos diferenciales a las empresas, según su posición en el mercado, no constituye una censura al éxito empresarial de una compañía sino un mecanismo de racionalidad instrumental que permite que sea un órgano especializado quien, de acuerdo con las dinámicas condiciones del mercado y las necesidades propias de cada sector, adopte con celeridad los ajustes técnicos requeridos en un mercado donde la libre competencia y la iniciativa privada se encuentran constitucionalmente protegidas, pero cuyo fin último es la prestación eficiente y adecuada de servicios públicos.

Justamente, en lo que respecta a defender la libre competencia, en sentencia C-815 de 2001 esa misma corporación indicó:

“De acuerdo con los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, se reconoce y garantiza la libre competencia económica como expresión de la libre iniciativa privada en aras de obtener un beneficio o ganancia por el

desarrollo y explotación de una actividad económica. No obstante, los cánones y mandatos del Estado Social imponen la obligación de armonizar dicha libertad con la función social que le es propia, es decir, es obligación de los empresarios estarse al fin social y a los límites del bien común que acompañan el ejercicio de la citada libertad.

Bajo estas consideraciones se concibe a la libre competencia económica, como un derecho individual y a la vez colectivo (artículo 88 de la Constitución), cuya finalidad es alcanzar un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genera beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo. Por lo tanto, el Estado bajo una concepción social del mercado, no actúa sólo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales que se derivan del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades.”.

Ahora bien, estas medidas de intervención deben proponerse, analizarse y someterse a consulta pública, de forma previa a cualquier decisión del regulador que pueda relejar las medidas actualmente vigentes, o que tenga por objeto o como efecto, modificar las condiciones actuales de competencia y el alcance o fundamento de medidas de intervención actualmente vigentes.

I. COMENTARIOS GENERALES

Si bien valoramos la intención y el esfuerzo de la CRC por continuar evaluando las condiciones de competencia y estructurales de un mercado tan estratégico para el país como el de Servicios Móviles, es fundamental que el enfoque de la posible intervención esté encaminado a revisar **todas** las causas de los problemas de competencia, así como todos los riesgos y fallas de mercado determinables y existentes, y en consecuencia, todas las posibilidades regulatorias que pueden surgir de la información con que actualmente cuenta el regulador y los agentes del mercado, así como aquella información adicional que el regulador estima necesario y se propone obtener para poder tener elementos de juicio adicionales que soporten las decisiones regulatorias a adoptar.

Justamente de la propuesta se deduce de manera clara que el propósito del análisis sometido a consulta pública no sería completamente concluyente, esto es, no buscaría modificar realmente la definición del mercado relevante, como tampoco los motivos que lo llevaron a ser susceptible de intervención previa, por cuanto a juicio del propio regulador, se requiere información adicional por parte de los agentes de mercado para poder adoptar decisiones diferentes a las que

hasta el momento ha adoptado la CRC frente a las fallas existentes y que se mantienen en dicho mercado.

Por lo anterior, viendo que el alcance del proyecto regulatorio y del análisis contenido en el documento soporte es el de *“analizar las condiciones de competencia bajo la nueva estructura del mercado, mediante la aplicación del test de los tres criterios previsto en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016”*¹.

Es decir que, la propia CRC describe que el alcance del proyecto se limita al análisis del mercado relevante de servicios móviles por lo que sería irregular si este proyecto fuera instrumentalizado para tomar decisiones o desarrollar argumentaciones que tengan como objeto o como efecto, evitar actuaciones administrativas particulares que se requieren para constatar o no la permanencia de la posición dominante de Claro, siguiendo la misma ruta jurídica y mecanismos que llevaron a la expedición de la Resolución 6146 de 2021.

Ahora bien, consideramos igualmente que el proyecto normativo y su documento soporte denominado *“análisis de las condiciones de competencia en el mercado relevante “servicios móviles”* no incluyeron dentro de sus análisis una amenaza o supuesto relevante a determinar; la posible existencia de Dominancia Conjunta entre el hoy operador dominante y el Ente integrado.

Desde nuestra perspectiva, el problema pudo haberse definido como **la inexistencia de medidas ante una posible coordinación de efectos entre las dos empresas con mayor participación de mercado**. Lo expuesto, tanto en las consideraciones del proyecto como en el documento soporte expedido en esta etapa, puesto que se argumenta y se concluye la preocupación en el corto y mediano plazo de posibles efectos coordinados por los agentes del mercado que componen casi el 90% del mercado de servicios móviles tanto en ingresos como en accesos.

Se evidencia que la CRC decidió no exponer a comentarios el árbol del problema y magnificar la falta de información, concluyendo el problema como *“La insuficiencia de información desagregada limita el monitoreo regulatorio de la CRC frente a riesgos de coordinación (...)”*, esto, desenfoca totalmente los hechos recopilados tanto en el documento soporte como la falla que se presenta actualmente en los servicios móviles.

¹ Documento soporte CRC - Análisis de las condiciones de competencia en el mercado relevante “servicios móviles”, página 16.

Con lo anterior, en la política de mejora regulatoria del 2022², la Comisión definió la metodología que se observa en la imagen 1, basado en las mejores prácticas de la OCDE. Esta etapa en teoría se lleva a cabo con el fin de poder definir y delimitar el problema o la falla del mercado de una manera adecuada, entender sus causas y analizar las posibles consecuencias en caso de que el problema o la falla persista. Al momento de saltarse la etapa del árbol del problema, se desestima cualquier otro tipo de enfoque que pueda darse y puede inducirse al error las medidas:

Imagen 1: Tomada de Política de Mejora Regulatoria de la CRC

Gráfico 2. Metodología de Análisis de Impacto Normativo



Fuente: Elaboración CRC

En ese sentido, si bien el proyecto de Resolución actualiza la evaluación del mercado relevante “Servicios Móviles” y mantiene su sujeción a regulación ex ante, el mercado sigue mostrando variables o herramientas de análisis que denotan una falla estructural de las condiciones de competencia del mercado, que afecta tanto la competencia como el bienestar de los usuarios.

Una de las principales variables es la muy alta concentración de mercado, seguida por la estructura tendiente al Duopolio. A partir de ello, consideramos que el proyecto en si debe fortalecerse u orientar nuevamente el problema identificado para que sea consistente con los hallazgos evidenciados en el documento soporte. Por lo cual sugerimos complementar el análisis modelando efectos sobre precios, churn, capacidad de expansión y rentabilidad de inversión de operadores pequeños. Este tipo de ejercicios evita que se corra el riesgo de subestimar los efectos de la nueva estructura de mercado y de adoptar una postura regulatoria insuficiente a la actual dominancia que, lejos de desaparecer, podría transformarse en perjuicio de la competencia efectiva

² CRC (2022) Política de Mejora regulatoria. Consultada en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

➤ **LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES QUE CIMENTARON LA DECLARATORIA DEL MERCADO COMO SUCEPTIBLE DE REGULACIÓN EX ANTE SE MANTIENEN**

En ese momento, la entidad señaló que, dada la tendencia observada y proyectada de la concentración del mercado minorista de servicios móviles, no resultaba previsible que esta se corrigiera en el corto o mediano plazo, impidiendo que migrara hacia un mercado en competencia efectiva que protegiera y maximizara el bienestar social de los usuarios finales. Asimismo, la **CRC** consideró que la aplicación del derecho de la competencia era insuficiente para corregir las fallas de mercado evidenciadas en dicho mercado, mediante regulación ex post. En el documento publicado para comentarios, el problema planteado por la **CRC** fue resumido como *“ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista “Servicios Móviles”*.

Como causas principales de este problema, la CRC identificó las siguientes:

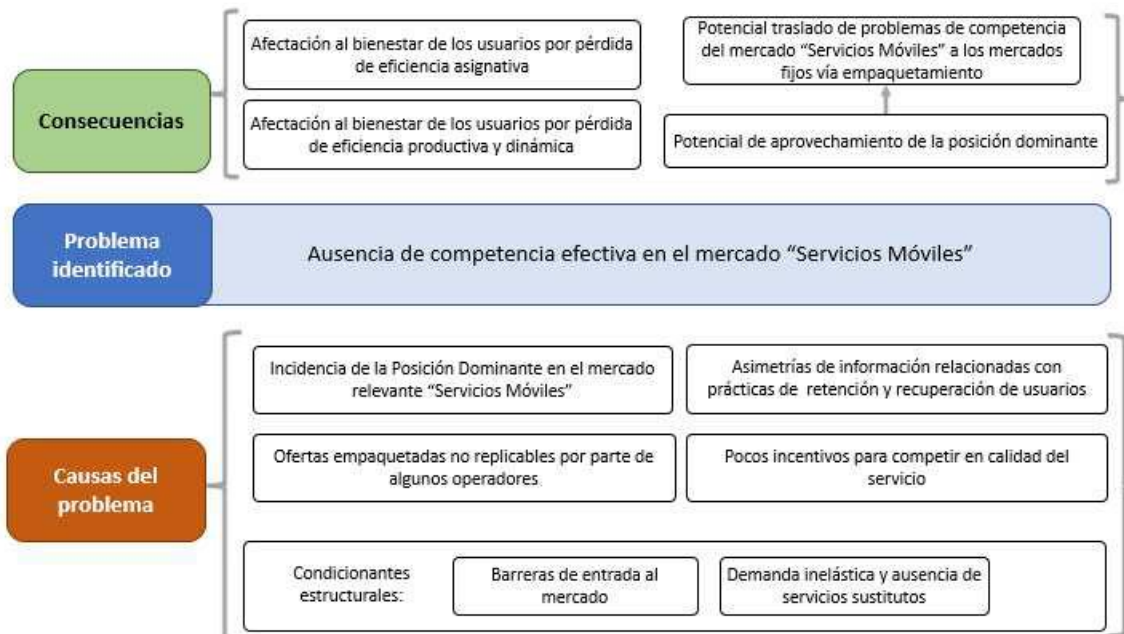
- Condicionantes estructurales: i) barreras de entrada y ii) demanda inelástica con ausencia de servicios sustitutos.
- **Incidencia de la posición dominante en el mercado de Servicios Móviles.**
- Asimetrías de información relacionadas con prácticas de retención y recuperación de usuarios.
- Ofertas empaquetadas no replicables por parte de algunos operadores.
- Pocos incentivos para competir en calidad del servicio.

Como consecuencias principales del problema, la **CRC** identificó las siguientes:

- Afectación al bienestar de los usuarios por pérdida de eficiencia asignativa, productiva y dinámica.
- **Potencial de aprovechamiento de la posición dominante.**
- Potencial traslado de problemas de competencia del mercado de servicios móviles a los mercados fijos vía empaquetamiento.

El anterior árbol de problemas fue presentado de manera resumida por la CRC en el siguiente esquema:

Ilustración 1. Árbol de problema propuesto por la CRC



Fuente: CRC. "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles". Pg. 13.

Son varias las apreciaciones que deben realizarse en este punto. La primera y más obvia tiene que ver con el sustento técnico para considerar en un rango de tiempo tan corto que una de las principales causas del problema identificado ya no lo es. Esto, teniendo en cuenta que en el proceso actual se plantea que el cambio en la estructura del mercado es tal que debe analizarse de manera inmediata el impacto de la integración empresarial realizada. En otras palabras, hace menos de 6 meses, la foto sobre problema y sus causas era la misma y hoy el regulador no ha realizado análisis para corroborar los efectos reales (no teóricos).

Además de lo anterior, debe considerarse cuáles podrían ser los efectos de una decisión relacionada con la inexistencia de una dominancia como la de **COMCEL**, respecto de la intervención realizada y, por supuesto, frente a las medidas en su momento tomadas. El Análisis de Impacto Normativo - AIN es precisamente diseñado para que las decisiones de los reguladores cuenten con un sustento suficiente y parte fundamental de dicho sustento en este caso es la presencia de un operador dominante. Si bien podría decirse que las medidas en cuestión se refieren a "operadores con posición dominante" en general, lo cierto es que su base se soporta en la causa del problema ya enunciada.

En todo caso, como pasamos a exponer en el siguiente cuadro, como los supuestos que tuvo en cuenta la CRC para declarar el mercado de servicios móviles como susceptible de regulación ex ante se mantienen en su gran mayoría:

Variable	Diagnóstico 2017	Diagnóstico 2023	Diagnóstico 2026
Participación de COMCEL (ingresos / valores facturados)	55,1% (ingresos)	Estabilidad del liderazgo. Hasta el 61% en términos de ingresos (Resol. CRC 6146/2021).	59% (valores facturados); 53% en accesos. En todo caso se mantiene estabilidad de la cuota de mercado de Claro.
Participación del segundo competidor	MOVISTAR con 24,2%; TIGO con 15,9% (operaban con escala significativamente inferior)	Asimetría persistente entre el líder y los seguidores	TIGO y Movistar como ente integrado: 36% en valores facturados / 39% en accesos Sin embargo, ahora la distancia entre los operadores con poder de mercado es muy superior a lo que era en el mercado antes de la integración entre Tigo y Movistar. Es decir, se ahonda el problema, en lugar de superarse.
IHH (Índice de Herfindahl-Hirschman)	Niveles cercanos a 3.800 (mercado concentrado)	Mercado concentrado, con altas barreras estructurales	Incremento adicional de +755 puntos en accesos y +589 en valores facturados como consecuencia de la integración
Umbral de Stenbacka	Brecha de 17,4 p.p. entre COMCEL y el umbral	Persistencia de la posición dominante	Reducción de la brecha a aproximadamente 10 p.p. — mayor simetría entre los dos primeros operadores Sin embargo, ahora la distancia entre los operadores con poder de mercado es muy superior a lo que era en el mercado antes de la integración entre Tigo y Movistar. Es decir, se ahonda el problema, en lugar de superarse.
Estructura competitiva	Mercado concentrado con un líder y seguidores significativamente menores	Mercado concentrado con barreras estructurales persistentes	Mercado estructuralmente concentrado, con estructura duopólica. Los niveles de concentración son extremadamente altos, incluso peores que cuando inició el diagnóstico del mercado anterior. Se aumentan barreras estructurales.

Variable	Diagnóstico 2017	Diagnóstico 2023	Diagnóstico 2026
Conclusión sobre regulación ex ante	Procedente — Mercado incluido en la Resol. CRC 5108/2017	Ratificada — el mercado debe mantenerse como susceptible de regulación ex ante	Confirmada en términos más severos — el mercado «cuenta con todas las condiciones» (p. 102)

A nuestro juicio, merece una especial atención de esta nueva realidad de mercado, la cual se analiza a profundidad en el documento soporte del mismo proyecto, el empeoramiento de los indicadores de concentración el mercado desde el 2023, veamos:

- IHH por accesos en 4.413 con la integración (antes 3.658)
- IHH por valores facturados de 4.779 con la integración (antes 4.190)
- Stenbacka en accesos con $y=1$; Claro supera el umbral alrededor del 10%
- Stenbacka en valores con $y=1$; Claro supera el umbral alrededor del 12%
- Kwoka en accesos pasa de 0,12 a 0,14, (mayor brecha entre las empresas)

Adicionalmente, compartimos lo señalado en el documento soporte del proyecto de Resolución, cuando se realiza al análisis y evaluación de los tres criterios, observando que todos confirman que el mercado tiene serios problemas de competencia que demandan una intervención regulatoria.

Análisis de las condiciones actuales de competencia: La CRC reconoce primeramente “altos niveles de concentración, los cuales se han profundizado tras la integración empresarial entre TIGO y MOVISTAR, incrementando de manera significativa los índices de concentración” y adicional también “identifica limitaciones estructurales en la dinámica de la demanda, así como la persistencia de barreras a la entrada y expansión asociadas a economías de escala, costos hundidos y ventajas en infraestructura por el lado de la oferta”.

Competencia potencial: La CRC mantiene la posición donde reafirma que no existen nuevos competidores o expansión de los actuales, por ende, no hay cambios en el corto ni mediano plazo y además “persisten restricciones estructurales para el despliegue de infraestructura, y no existen tecnologías sustitutas que disciplinen el mercado, **lo que limita la posibilidad de que las condiciones actuales de competencia se modifiquen de manera autónoma**” (Subrayado fuera de texto)

Efectividad del derecho de la competencia: En este criterio la CRC analiza una posible conducta de alineación o efectos coordinados entre el primero y el

segundo operador afirmando que “si bien este constituye un mecanismo relevante para la corrección de conductas específicas, su aplicación resulta insuficiente para corregir las fallas estructurales identificadas, en particular en un entorno caracterizado por alta concentración y cercanía entre los principales operadores, en el cual se incrementan los riesgos de alineación de comportamientos y se presentan dificultades para la intervención oportuna frente a resultados derivados de la propia estructura del mercado”.

Ahora bien, aun cuando PTC no está de acuerdo en parte de la visión del regulador que pareciera hacer ver que la dominancia de Claro habría sido superada, por cuanto consideramos que dicha visión parte de una falsa paradoja en la que el empeoramiento de las condiciones de competencia en el mercado llevarían a que se revisara la dominancia de un agente, y no a que las medidas de intervención o la dinámica real y propia del mercado hubiese generado su superación.

En este punto, consideramos prudente traer a colación lo señalado por la OCDE en su reciente revisión de la industria en Colombia, al indicar que no ha habido medias regulatorias que hayan corregido la dominancia de Claro:

“Los retos en materia de competencia persisten a pesar de las mejoras en las herramientas regulatorias. La CRC ha perfeccionado las definiciones de mercado y ha reforzado su conjunto de herramientas ex ante para hacer frente a la concentración del mercado, especialmente en los mercados de telefonía móvil, aunque la declaración de posición dominante de 2021 aún no ha dado lugar a medidas correctivas importantes. Medidas simétricas como el régimen de terminación móvil «el remitente se queda con todo» (2025) y la itinerancia nacional han respaldado la competencia basada en los servicios, pero la alta concentración y las condiciones mayoristas siguen perjudicando a los operadores más pequeños”³

Por el contrario, la OCDE misma, citando la intervención de la CRC en el trámite de a integración de Tigo y Movistar señaló:

*“A mediados de 2025 (...) La CRC reconoció posibles mejoras en la eficiencia, incluyendo reducciones de costos, una migración acelerada a la fibra y al 5G, y una mejor calidad del servicio. Sin embargo, **la CRC señaló los riesgos de dominio colectivo y coordinación tácita, lo que podría elevar los precios de la telefonía móvil hasta en un 37 %. También mencionó que, en varios centros urbanos, la concentración del mercado de banda ancha fija podría intensificarse, lo que provocaría una presión al alza sobre los precios.**”*

(...)

³ OECD (2026), *OECD Digital Connectivity Review of Colombia*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bff5d25a-en>.

*El análisis del MinTIC coincidía en líneas generales con el de la CRC, y señalaba además que la fusión daría lugar a un competidor más fuerte frente a Claro, lo que podría reequilibrar el mercado. **Sin embargo, también advertía sobre una posible posición dominante conjunta («duopolio técnico»), en la que Claro y la entidad resultante de la fusión controlarían conjuntamente más del 90 % del mercado de telefonía móvil.»**⁴*

Es decir que, a juicio de la OCDE e incluso, de la misma CRC, el análisis que venimos advirtiendo que faltaría, dentro de las posibles causas de los problemas de competencia del mercado bajo análisis, es precisamente la dominancia conjunta o el riesgo de efectos coordinados o paralelismo.

Por otra parte, la experiencia internacional y sus recomendaciones sugieren que los mercados móviles altamente concentrados requieren evaluaciones sustentadas en metodologías complementarias y no únicamente en indicadores estáticos de participación o tendencias históricas, como se evidencia en los documentos a la fecha expedidos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁵ ha señalado reiteradamente que, al momento de realizar análisis de competencia, se debe incorporar dinámicas futuras, capacidad de expansión, asimetrías de escala y efectos de integración vertical y convergencia.

Por último, debe considerar el regulador la brecha de intervención que se abriría en caso de desconocer la existencia del dominante en el mercado para efectos de posibles conductas anticompetitivas de las investigadas por parte de la **SIC**. Esto debido a que dentro de las investigaciones por abuso de posición dominante en facultades *ex post*, el primer bloque probatorio es la demostración o no de la existencia de dicha posición, por lo que las consideraciones y conclusiones de la **CRC** en un posible análisis de eliminación de la dominancia actual de **COMCEL**, tendrían un impacto directo no solo en las investigaciones futuras sino también en aquellas que están en curso.

➤ **NO EXISTE EVIDENCIA SUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE LA DOMINANCIA DE CLARO SE HABRÍA SUPERADO;**

A juicio de PTC, resultaría prematuro concluir que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria de posición dominante de COMCEL en el mercado móvil han desaparecido o han sido plenamente superadas. En efecto, la información

⁴ Ibidem.

⁵ OECD (2023), *Ex-post Assessment of Merger Remedies*, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, <http://www.oecd.org/daf/competition/ex-post-assessment-of-merger-remedies-2023.pdf>

presentada en el documento no permite acreditar de manera concluyente que los elementos estructurales que sustentaron dicha declaratoria hayan dejado de producir efectos sobre las condiciones de competencia del mercado.

Por el contrario, el análisis propuesto conduce necesariamente a examinar si, pese a las transformaciones recientes del sector, continúan existiendo factores que permitan a COMCEL ejercer una influencia significativa sobre las condiciones competitivas del mercado. Bajo esta perspectiva, el debate regulatorio no debería centrarse exclusivamente en la existencia histórica de la dominancia, sino en determinar si las condiciones actuales de mercado permiten concluir razonablemente que dicha posición ha sido efectivamente superada.

Lo anterior encuentra sustento en diversas afirmaciones contenidas en el propio documento, entre ellas la siguiente:

*"(...) si bien el mercado relevante «Servicios Móviles» continúa siendo altamente concentrado y COMCEL se mantiene como el operador líder, la nueva configuración evidencia la consolidación de un segundo operador -TIGO como agente integrado-, cuya posición, en términos de participación de mercado, infraestructura, escala y alcance, resulta comparable. Esto configura un mercado estructuralmente concentrado en dos operadores de gran tamaño con capacidades competitivas similares."⁶
(Subrayado fuera de texto)*

Al respecto, discrepamos profundamente de dos elementos planteados por el regulador y que en nuestra opinión son la base de la discusión. En ambos casos, además, se parte de supuestos teóricos con evidencia económica escasa. En primer lugar, COMCEL NO ES UN OPERADOR LÍDER ya que continúa siendo el operador dominante en el mercado de acuerdo con el principio de legalidad, no solo porque no existe un acto administrativo que haya establecido lo contrario, sino porque tampoco se visualiza en el mercado un cambio en su condición. Y, como segundo aspecto, tampoco está demostrado de manera cuantitativa y sobre la base de un análisis de información real que el agente resultante de la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** (en adelante "**ENTE INTEGRADO**") tenga "*capacidades competitivas similares*" a las del operador dominante.

Por su puesto que la estructura del mercado es distinta después de la integración económica realizada y, como lo hemos venido mencionando en los distintos espacios ante la **CRC** y la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante **SIC**), los efectos de la operación son múltiples y en muchos casos preocupantes. Sin embargo, desde un punto de vista de intervención previa del regulador y no

⁶ 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" pag 6.

de una actuación anticipativa propia del control de integraciones a cargo de la autoridad de competencia, dichos efectos no pueden dimensionarse en tan corto tiempo, simplemente porque la información requerida para un análisis de este tipo requiere extensión en el tiempo y profundidad en los datos.

*“Frente a la solicitud de **COMCEL** sobre la imposición al ente integrado de las medidas asimétricas que la CRC asignó a los operadores que ostenten posición de dominio, conforme lo dispone la Resolución CRC 7285 de 2024, esta Comisión resalta los siguientes tres elementos: (...)*

*Si bien es cierto que, de manera preliminar, la integración entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** supondrá una modificación en la dinámica de competencia en varios mercados de telecomunicaciones en Colombia, incluido el mercado relevante de «Servicios móviles», **en este estado de la actuación resulta prematuro concluir que fehacientemente desaparecerían las condiciones de mercado que llevaron a la Comisión a establecer la dominancia de COMCEL. Máxime cuando la simple autorización por parte de la autoridad de competencia no garantiza el perfeccionamiento operativo ni la integración tecnológica del ente integrado.**”⁷*

Es decir que, la dominancia de un operador, constatado desde el año 2021 no ha sufrido una alteración real y determinante. Por el contrario, si se analizan con detenimiento los principales motivos de la constatación de la efectiva existencia de una posición de dominio por parte de Claro de realizada por la CRC, éstos se mantienen, como lo señaló incluso la CRC en su segunda intervención dentro del procedimiento de control previo de la integración entre Tigo y Movistar seguido por la SIC, veamos:

“Sobre el primer elemento, la CRC considera prematuro concluir que, como consecuencia de una eventual autorización por parte de la SIC de la operación de integración, COMCEL no ostentaría posición dominante, toda vez que, por una parte, la operación de integración no necesariamente conduce a que desaparezcan las condiciones de hecho que sustentan la dominancia de COMCEL.

(...)

Ahora bien, a continuación se exponen los motivos por los cuales PTC considera demostrado que la dominancia de Claro persiste, y que por el contrario se requiere un análisis completo y detallado de las nuevas condiciones de los mercados de telecomunicaciones tanto fijos como móviles, por parte del regulador, para identificar si existe ahora una dominancia conjunta entre Claro y las empresas que hacen parte del grupo empresarial Milicom.⁸

⁷ Ídem.

⁸ CRC “Intervención de oficio, art. 8 de la Ley 1340 de 2009 - Complemento al concepto técnico presentado por la CRC el 14 de mayo de 2025, radicado en esta entidad bajo el número 2025514572 (Rad. SIC 24-546942)”

Contrario a lo que ha sido costumbre por parte de la entidad regulatoria, en este caso, pareciera que el único hecho demostrado que sustenta un posible cambio en las definiciones sobre dominancia en el mercado es que el **ENTE INTEGRADO** se encuentra ahora más cerca al operador dominante en términos de porcentaje de participación en el mercado, con lo que se deja a un lado la definición contenida en la ley sobre este concepto:

*"Posición Dominante: La posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado."*⁹

No puede olvidarse que la constatación de la posición dominante de **COMCEL** a través de las resoluciones 6146 de 2021 y 6380 del mismo año, le tomó a la entidad 4 años ya que la actuación particular se había iniciado a través de la Resolución CRC 5110 de 2017. Es decir, el análisis para establecer la presencia de un operador de estas características no es menor ni en los aspectos técnicos ni mucho menos en el esfuerzo institucional.

Se espera, por lo tanto, que, para una decisión de la misma envergadura con incluso efectos más importantes, la entidad desarrolle paso a paso y con información cierta y comprobable cualquier cambio en lo que se constató y que hasta hoy se mantiene.

En nuestra opinión, por lo tanto, no basta con intuir que con el cambio en los porcentajes de participación debido a la integración ya mencionada ya exista un contrapeso que amenace al dominante de manera significativa ni mucho menos anticiparse a considerar que el **ENTE INTEGRADO** logrará obtener puntos de participación de **COMCEL**. Se requiere, por el contrario, un análisis profundo de aspectos abordados en las resoluciones anotadas como, por ejemplo:

- Participación de operadores en ventas, tráfico e ingresos en un periodo suficiente de estudio antes y después de la operación de integración.
- Efectos de la dominancia en el empaquetamiento de servicios (debe mencionarse que este estudio está pendiente por parte de la CRC y se trata de uno de los aspectos más relevantes para analizar)
- Niveles de retorno frente a activos para determinar tamaño absoluto de los operadores.
- Economías de escala y alcance del dominante.
- Accesos a canales de ventas y distribución.

⁹ Numeral 5 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992.

- Nivel de endeudamiento de los operadores.
- Consolidación de una ausencia absoluta de competencia potencial en el mercado.
- Efectos de posibles incrementos en topes de espectro.
- Externalidades de red.

Los anteriores ítems no son propuestos hoy por **PTC** para la propuesta presentada. Se trata de algunos de los aspectos que tuvo en cuenta la **CRC** para definir que **COMCEL** es el dominante en el mercado de Servicios Móviles en la Resolución 6146 de 2021. Pero además de lo importante de cada uno de ellos, debe reiterarse que en cada caso se evaluó información histórica, consolidada y suficiente.

Además de lo anterior, consideramos que no existe una coherencia regulatoria en el proceso llevado a cabo recientemente por parte de la **CRC**, el cual inició con una revisión sobre el mercado de Servicios Móviles en el que se planteó un diagnóstico acertado respecto de los problemas enfrentados. En dicho documento, del cual no han pasado ni siquiera 3 años, la entidad consideró que el “mercado minorista de servicios móviles” no cuenta con una competencia efectiva, fundamentalmente porque (i) la industria se encuentra altamente concentrada; (ii) presenta barreras de entrada y expansión sustanciales y (iii) existen economías de escala y de alcance para llegar una adecuada prestación del servicio.

Esta misma diferencia de criterios se observa en los análisis realizados por la CRC en el trámite de la integración entre Tigo y Movistar, como se ha mostrado en las citas ya referenciadas, todas las cuales muestran que la CRC advertía en ese entonces que los riesgos de efectos coordinados y de paralelismos consciente eran muy altos, así como los problemas estructurales derivados de los alarmantes niveles de concentración y asimetrías en capacidad de red, infraestructura y financiera entre los operadores que conforman el cuasi duopolio y los demás competidores.

Bajo el presupuesto de que la CRC no tiene intención de redefinir el mercado relevante, se entiende que lo que se está planteando de manera indirecta es la eliminación de la condición de dominante de **COMCEL** en dicho mercado. Siendo así las cosas, el regulador debería de manera transparente plantear el proyecto como tal, bajo los procedimientos regulatorios establecidos, los cuales deben incluir el proceso de Análisis de Impacto Normativo en toda su extensión, toda vez que la eliminación de esta condición **tiene efectos para todo el mercado.**

No basta, como se pretende hacer ver con una prospección sobre los efectos que en el mercado traería la integración para tomar una decisión de esta envergadura.

Al respecto, es preocupante que la Comisión que en más de una ocasión ha tomado tiempo extenso (por ejemplo para definir la dominancia tomó 3 años) para este tipo de análisis, luego de realizar una anticipación econométrica concluya lo siguiente:

"En este contexto, el Escenario Integración generaría una redistribución de riqueza desde los productores hacia los consumidores, pero el efecto neto sobre la economía del mercado es negativo. En efecto, este escenario plantea un mercado con mayor presión sobre los precios que favorece al usuario final, pero que impone retos significativos a la sostenibilidad financiera de los prestadores. Adicionalmente, la simetría que alcanzarían entre COMCEL y TIGO fomentaría una competencia agresiva que erosiona la rentabilidad agregada."

No en pocas ocasiones la entidad regulatoria frente a argumentos planteados por **PTC** ha solicitado la debida evidencia técnica que los respalde y no solo posturas teóricas. En esta ocasión debemos tomar esas mismas palabras para solicitar que no se base un proyecto regulatorio tan importante en una teoría sin evidencia. La concreción de la operación de integración aprobada se realizó hace apenas pocos meses y todavía es imposible conocer los efectos de esta en el mercado. Causa curiosidad cómo el análisis de los efectos de los servicios empaquetados ha sido suspendido en el tiempo ante la "ausencia" de evidencia, pero para considerar los efectos de la integración para el dominante pareciera que ya se cuenta con información suficiente para intervenir.

Ahora bien, se entiende que la propuesta es la de precisamente iniciar la recolección de información sobre facturación con el fin de tener mayor evidencia pero sobre el punto consideramos que para concluir la inexistencia de "necesidad para intervención ex ante" o, en otras palabras, para quitar la condición de dominante a **COMCEL** se requiere mucha más información y elementos de análisis que en aras de la transparencia y equidad deben ser los mismos que se evaluaron durante 3 años al interior de la CRC para precisamente definir la dominancia.

En ese sentido, la CRC obvia las condiciones del mercado actual de servicios móviles frente a ingresos, usuarios y tráfico; como también evidencia desconocer su comparación con otros mercados de la región, donde el comportamiento del mercado colombiano sigue mostrando una clara dominancia de un solo operador, pese a la reciente integración y donde las obligaciones regulatorias impuestas una vez declarada la dominancia no ha generado ningún cambio en

las participaciones del mercado, como se evidencia a continuación, con cifras extraídas del cuarto trimestre del 2025.

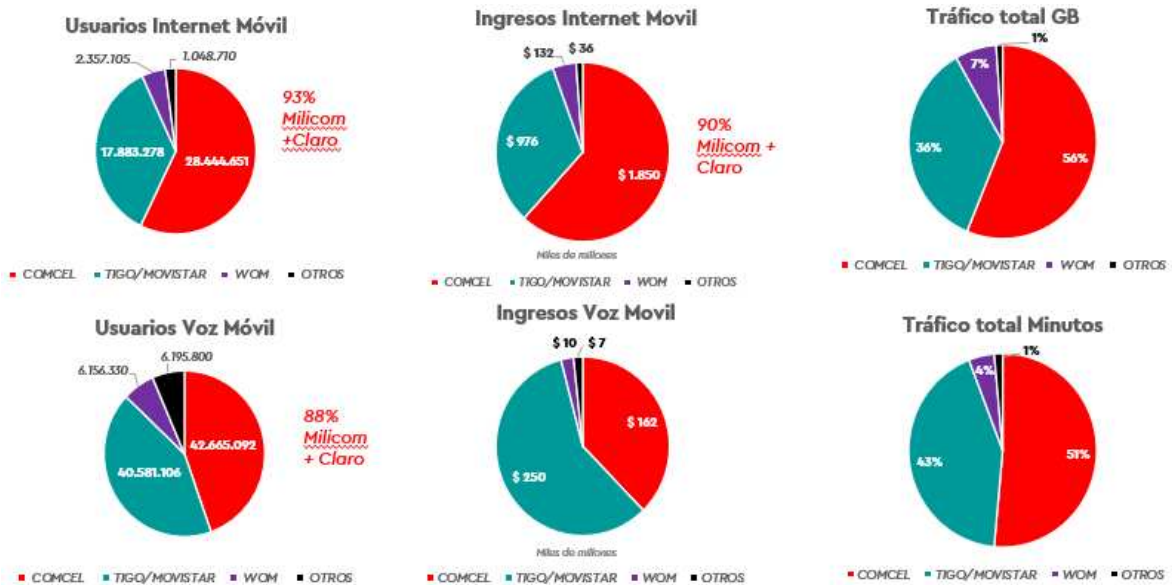


Imagen 3. Elaboración propia a partir de los datos publicados en PostData

Lo anterior, en comparación con algunos países de la región deja a Colombia como uno de los países más concentrados de la región si no, el más concentrado, como se ve a continuación, con información obtenida directamente desde los entes reguladores de cada uno de los países.

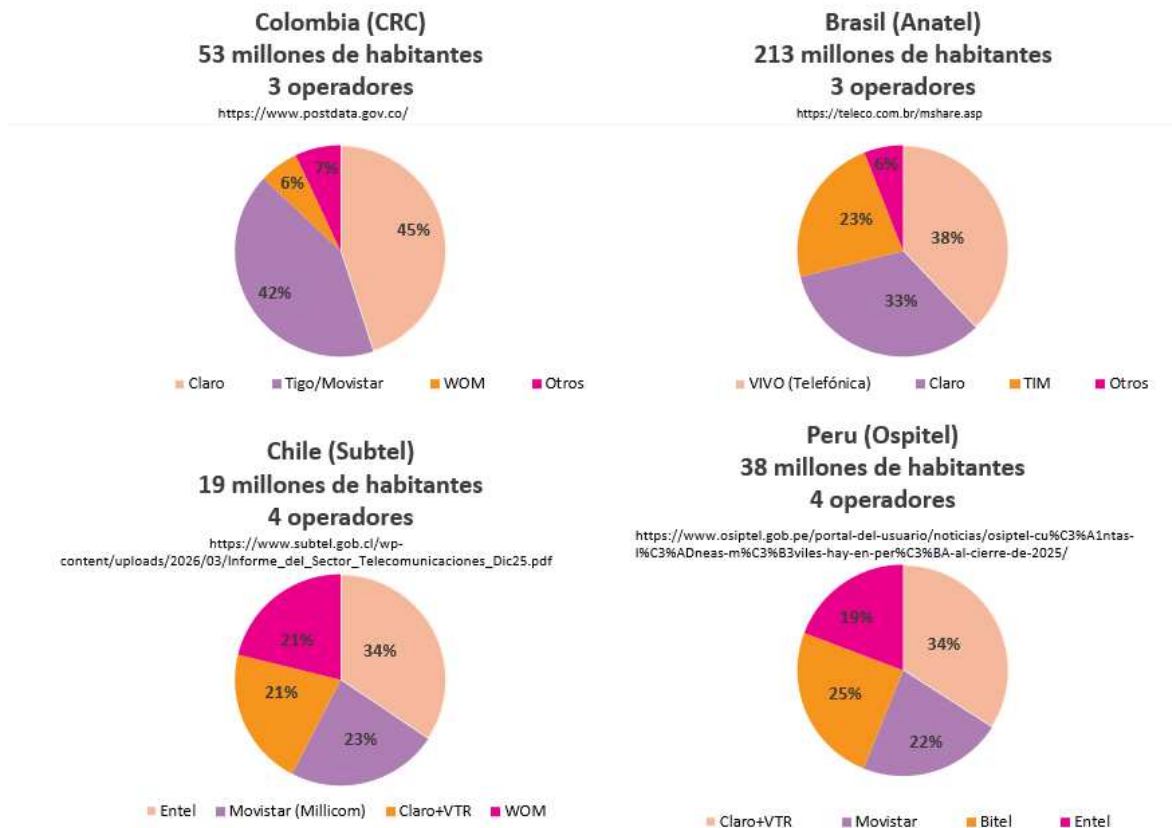


Imagen 4. Elaboración propia a partir de los datos de los reguladores

➤ **LA CRC DEBE INCLUIR EN SU ANÁLISIS LA EFECTIVA EXISTENCIA DE LA DOMINANCIAS CONJUNTA Y LOS RIESGOS DE EFECTOS COORDINADOS Y PARALELISMO CONSCIENTE**

Ahora bien, como se expondrá más adelante, lo que sí tendría mucha coherencia en la presente actuación no es que se elimine la dominancia histórica de **COMCEL**, sino que se evalúe la posibilidad de que en el mercado lo que se está configurando es una **dominancia conjunta o colectiva**. Esto, especialmente, porque en el plano teórico (igual al que plantea la CRC en su documento) y con la información disponible hasta el momento posterior a la integración, son más los elementos para indagar y demostrar por este segundo escenario que por el de simplemente considerar que ya no existe dominancia debido a que el segundo operador se acerca en cuanto a participación en el mercado se refiere.

Ahora bien, además de los argumentos plasmados en el anterior acápite, debe ponerse de presente que si existe un fenómeno de evaluación regulatoria en el mercado de Servicios Móviles es la posible constitución de una posición dominante conjunta ostentada por el operador con dominancia histórica y el ente integrado proveniente de la concentración económica entre **TIGO -UNE** y

MOVISTAR. Esto ya fue anticipado por el mismo regulador cuando en la Resolución CRC No. 7285 de 2024, se impusieron medidas asimétricas a “cualquier” operador que ostente posición de dominio e incluso se definió desde las mismas obligaciones impuestas que estas cobijarían a los “(...) PRSTM que tengan posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles” (...)”. Frente al punto, en el mencionado concepto expedido dentro del trámite de la autorización de la operación empresarial ante la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC, la CRC afirmó:

“Dado que las medidas contenidas en la Resolución CRC 7285 de 2024 son de carácter general para todos los operadores que ostentan posición de dominio, un paso previo sería indagar si el ente integrado ostentaría dicha posición en el mercado relevante «Servicios móviles», a efectos de analizar si las mismas pueden ser extendidas para este caso concreto.”¹⁰

La dominancia conjunta parte del concepto de efectos coordinados desarrollado de manera amplia a lo largo de la integración mencionada, los cuales debe aclararse no son meramente argumentaciones teóricas de parte de empresas como **PTC** sino que representaban en su momento un riesgo latente que desafortunadamente ya se ha venido materializando. Nos referimos específicamente a los precios de los Servicios Móviles sobre los cuales la Comisión concluyó “(...) no hay razones económicas que incentiven ni al ente integrado ni a COMCEL a adoptar una estrategia de aumento en los precios minoristas dentro de este mercado. Por un lado, COMCEL estaría promoviendo el rápido crecimiento en términos de participación de mercado por parte del ente integrado. Por otro lado, para el ente integrado, dicha estrategia implicaría aceptar una redistribución del mercado que le resulta desfavorable.”¹¹

Pues bien, a pocos meses de la autorización, los precios de estos servicios se incrementaron casi en un 3% de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE con una afectación directa a los usuarios colombianos. **Solicitamos respetuosamente que en esta ocasión sí sean tenidos en cuenta nuestros argumentos, especialmente sobre los riesgos evidentes hacia un futuro inmediato respecto a las dominancia individual o conjunta.**

Preocupa que en el documento soporte prácticamente se descarta sin suficiente evidencia la posibilidad de coordinación entre **COMCEL** y el **ENTE INTEGRADO**, concepto que es base de la presencia de una posible dominancia colectiva. Invitamos a que la **CRC** no descarte desde este momento regulatorio lo que se configura en nuestra opinión como la nueva realidad del mercado.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Ibídem.

➤ **RESPECTO DE LA EXISTENCIA DE UNA POSICIÓN DOMINANTE CONJUNTA O COLECTIVA EN EL MERCADO DE SERVICIOS MÓVILES**

Desde 1998 la Comisión Europea hacía referencia a este tipo de estructuras de mercado en su "Comunicación sobre la aplicación de normas de competencia a los acuerdos de acceso en el sector de telecomunicaciones"¹², la cual la describió así:

"El que dos empresas posean una posición dominante en mercados nacionales distintos difiere del hecho de que disfruten de una posición dominante conjunta. Para que dos o más empresas ostenten una posición dominante conjunta, es preciso que, en conjunto, presenten básicamente la misma posición en relación sus clientes y competidores que una única compañía que se encuentre en posición dominante. En referencia específica al sector de las telecomunicaciones, dos operadores de infraestructuras de telecomunicaciones podrían lograr una posición dominante conjunta si cubriesen el mismo mercado geográfico."

En un principio, el concepto se limitaba a empresas que compartían licencias o acuerdos como, por ejemplo, de interconexión. No obstante, a partir del caso *Flat Glass* en Europa¹³ se interpretó por primera vez el concepto de una manera distinta y se creó a partir de allí en casos subsiguientes la doctrina sobre dominancia colectiva, la cual podría presentarse en dos modalidades¹⁴:

- La dominancia colectiva no oligopolística: cuando existen vínculos contractuales, comerciales o estructurales entre las partes, ya sea mediante contratos directos o indirectos. Las partes pueden operar en un mercado oligopolístico, pero su colusión es expresa y no tácita.
- La dominancia colectiva oligopolística: surge en mercados oligopolísticos estrechos en los que las empresas pueden coordinar su comportamiento sin necesidad de colusión expresa y tienen incentivos para hacerlo.

Asimismo, dentro de la segunda categoría pueden presentarse caso de abuso colectivo relacionado con conductas exclusorias o incluso de *precios excesivos*¹⁵. Si bien, la **CRC** ha señalado que la materialización de conductas anticompetitivas

¹² Notice on the application of the competition rules to access agreements in the telecommunications sector FRAMEWORK, RELEVANT MARKETS AND PRINCIPLES (98/C 265/02).

¹³ Comisión Europea (2007). Decisión en el asunto COMP/39.165 - Flat Glass, 28 de noviembre de 2007.

¹⁴ Alison Jones y Brenda Sufrin, *EU Competition Law*, 5.ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2014). Pg 278.

¹⁵ Alison Jones y Brenda Sufrin, *EU Competition Law*, 5.ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2014). Pg 724.

es una tarea de la autoridad *ex post* en materia de competencia, lo cierto es que sí es un deber del regulador anticipar posibles situaciones como la que se advierte con el fin de tomar medidas de tipo particular para evitar que el daño que hasta el momento ha generado la existencia de un dominante no se extienda al que pueden causar dos operadores con condiciones de este tipo.

Ahora bien, con el fin de realizar un análisis técnico sobre los escenarios de identificación de una estructura de dominancia colectiva, se hace necesario acudir al documento borrador de las directrices de 2024 de la Comisión Europea sobre conductas excluyentes abusivas de empresas dominantes¹⁶. Allí, la posición dominante colectiva hace referencia al escenario en que al menos dos empresas tienen la capacidad de comportarse de manera independiente de sus competidores, sus clientes y los consumidores en el mercado.

Además de los elementos tradicionales que se analizan para evaluar la existencia de posición de dominio (cuotas de participación en el mercado, obstáculos para la expansión y la entrada, y poder de negociación compensatorio), la posición de dominio colectiva requiere que dos o más entidades económicas que sean independientes actúen de manera conjunta como si fuesen una entidad conjunta desde un punto de vista económico. Es importante señalar que, para la Comisión, la posición colectiva no implica necesariamente que las empresas que la ostentan eliminen la competencia entre ellas.

Al contrario, de acuerdo con las directrices, para examinar la posible existencia de una posición dominante colectiva se deben analizar los vínculos económicos que pueden dar lugar a una conexión entre los agentes del mercado que tendrían esta condición y que les permitiría actuar de manera conjunta con independencia de sus rivales, clientes y consumidores. En general, esta conexión puede resultar de un acuerdo entre las partes (no necesariamente anticompetitivo pues sería otra conducta), o un vínculo entre ellas, sea económico, personal o de cualquier otra índole. Con todo, se resalta que la ausencia de este vínculo no significa que no exista la posición de dominio conjunta y es posible hacer una evaluación de la estructura del mercado para determinarla. Así las cosas, a continuación, se analizan los factores que se exponen en las directrices ampliamente citadas para evaluar la existencia de esta posición de dominio en ausencia de un vínculo jurídico o económico de las empresas.

¹⁶ Directrices sobre la aplicación del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes. Comisión Europea, agosto de 2024.

a. Establecimiento de las condiciones de coordinación

Es necesario analizar si en el mercado relevante se favorece la coordinación entre las empresas, siendo más fácil en un mercado con pocos competidores, o cuando las empresas presentan un alto grado de simetría. Estos elementos crean un escenario en el que una coordinación tácita se puede lograr de manera fácil y en que se pueden generar comportamientos conjuntos sin necesidad de un vínculo jurídico-económico entre las empresas. Como se analizó anteriormente, específicamente en los mercados móviles, siendo el más relevante el de Servicios Móviles la estructura es ya bastante concentrada y con la integración no solo se reducirían los agentes participantes, sino que se dejaría a **COMCEL** y a la empresa integrada en condiciones simétricas de competencia.

No puede tampoco desconocerse que luego de la integración **TIGO-UNE - MOVISTAR**, quedaron solo 3 operadores de red en donde los dos primeros cuentan con una participación de casi 95% en ingresos del mercado generando índices de concentración no comparables ni con la región ni en el mundo. Esto genera el espacio perfecto para que las condiciones de coordinación sean óptimas, más aun teniendo en cuenta los múltiples escenarios de coordinación que existen en el mercado gracias a los acuerdos de interconexión y, por supuesto, a las actividades gremiales.

El hallazgo más demoledor cuantitativamente – el factor de descuento crítico de 0,26. Es la pieza econométrica más robusta del documento. Significa, en términos doctrinales, que COMCEL tiene incentivos abrumadores para mantener una coordinación tácita con el ente integrado: la ganancia permanente de la coordinación supera por 60% el escenario competitivo, mientras el "sacrificio financiero" requerido es excepcionalmente bajo. La traducción jurídica es: el dominante conserva intacta su capacidad de actuar con independencia del proceso competitivo, lo cual es la definición misma de posición dominante

b. Capacidad para supervisar el cumplimiento de las condiciones de coordinación

El mercado debe ser de tal manera transparente para que las empresas involucradas puedan contar con los medios necesarios para conocer las estrategias que las otras empresas adoptan y poder actuar de conformidad con ese conocimiento. Este escenario se presenta de manera más fácil cuando las empresas pueden observar la conducta en el mercado de los competidores o pueden obtener fácil esta información.

Un mercado como el de Servicios Móviles en Colombia donde los competidores, sus cuotas de mercado, la infraestructura, el espectro, las condiciones comerciales, entre otros factores son públicos, presenta un escenario en que los

dos agentes más grandes pueden vigilarse de manera efectiva y actuar de conformidad. No en vano, la **CRC** se encuentra revisando temas como la replicabilidad de las ofertas o los tiempos para retoma de usuarios luego de portación.

Y es que el mercado de Servicios Móviles es prácticamente transparente en cuanto a los precios que se cobran a los usuarios finales e incluso la misma **CRC** cuenta con un comparador de tarifas. Del mismo modo, es muy dable conocer elementos de las estructuras de costos de los competidores al momento de negociar los ya mencionados acuerdos mayoristas.

c. Existencia de mecanismos de disuasión

Debe haber un incentivo para que cada empresa afectada no se aparte de la política común del mercado. Es decir, las empresas involucradas deben tener la concepción de que ir en contra de las condiciones de coordinación puede generarle prejuicios en el mercado, prefiriendo apearse a dichos arreglos en vez de competir efectivamente.

En Colombia el mercado de Servicios Móviles no presenta una gran variación, y las cuotas de mercado se mantienen estables en el tiempo. En ese sentido, los agentes más poderosos no tienen mayores incentivos para generar estrategias disruptivas para ganar participación y en el escenario actual el principal incentivo es precisamente mantener el *statu quo* eliminando cualquier competencia y evitando que ingresen nuevos operadores. Evidencia de lo anterior es precisamente la tendencia en los precios luego de la integración en donde no se observa desde el punto de vista cuantitativo que **ENTE INTEGRADO** haya intentado siquiera competir en precio con el dominante actual y, por el contrario, durante el primer trimestre de 2026 lo que se observó fue un incremento en las tarifas.

d. Estabilidad exterior

Los competidores o el poder compensatorio de los clientes no deben poner en peligro la posición en el mercado de las partes con posición de dominio. Es más factible que se cumpla con este factor cuando los competidores o los clientes no cuenten con la fortaleza necesaria para hacer peligrar las condiciones de coordinación.

Como se ha insistido, las cuotas de participación en el mercado son prácticamente inamovibles y los demás competidores, así como los consumidores no han podido en el tiempo modificar esta situación. El escenario post-integración muestra, por ejemplo un CR2 de más de 90% en líneas con lo que se reforzaría esta estabilidad en detrimento de los demás competidores. Esto

aunado al ya mencionado incentivo de exclusión basado en la inelasticidad de la demanda que emana del agotamiento del nivel de penetración. En otras palabras, los agentes del mercado no están buscando nuevos usuarios sino quitarles usuarios a sus competidores y si como en este caso, los dos agentes dominantes no tienen incentivos para competir entre ellos, la consecuencia lógica es que se dirijan a obtener los usuarios de un operador como PTC.

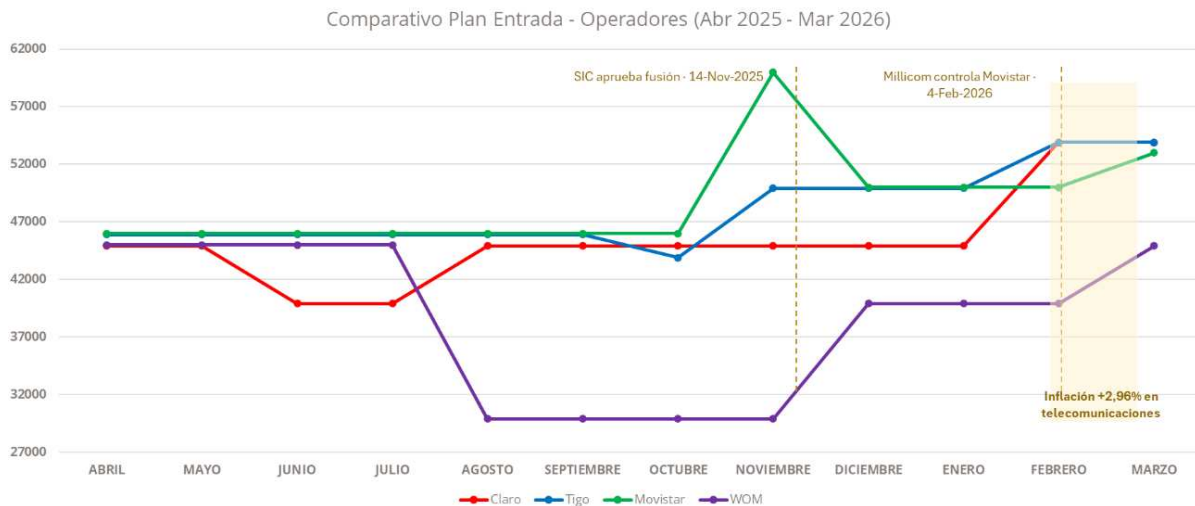
Como síntesis de lo aquí planteado, nos permitimos presentar las siguientes conclusiones:

- La posición dominante declarada frente a **COMCEL** en el mercado de Servicios Móviles está más que vigente de acuerdo incluso con los recientes pronunciamientos de la misma **CRC**.
- El desestimar la existencia de dominancia por parte de **COMCEL** destruiría varias de las medidas regulatorias actualmente vigentes y que al **CRC** ha defendido desde el año 2023 y a la fecha. Además, podría poner en riesgo apartes de las actuaciones regulatorias encaminadas a intervenir el mercado de Servicios Móviles, toda vez que, en su momento esta situación fue considerada como la principal causa del problema identificado por parte de la **CRC** en su ejercicio de AIN.
- Una decisión como la de desestimar la dominancia de **COMCEL** requiere de un estudio profundo y cronológicamente suficiente para el cual es necesario recolectar y analizar información de mercado como lo ha hecho el regulador, por ejemplo, en temas como el de empaquetamiento.
- Las condiciones del mercado por la Integración Tigo y Movistar no han mejorado, por el contrario se empeoraron.
- Antes de considerar la inexistencia de la dominancia de **COMCEL** es necesario comprobar la existencia de una estructura de posición dominante colectiva en el mercado, en donde a partir del oligopolio creado los dos agentes con mayor participación pueden determinar de manera independiente las condiciones de competencia.
- El incremento en las tarifas sufrido por los usuarios desde la aprobación de la integración contradice los presupuesto de "no incentivos" planteados por la **CRC** y muestra de manera anticipatoria solo una parte de lo que puede ocurrir en el futuro.
- La dominancia colectiva ya fue contemplada por la misma Comisión en su reciente intervención en el mercado de Servicios Móviles.

- Bajo la doctrina aplicable a la definición de una dominancia colectiva, plantea unos puntos de análisis y comprobación que son visibles y verificables en el mercado específico.

Como ejemplo, recientemente se observó un alza de precios en el mercado de telecomunicaciones y quienes pueden liderar un alza de precios donde impacte los indicadores del sector, son las empresas que cuentan con una alta participación de mercado, como lo es el nuevo ente integrado y el operador declarado dominante por la CRC, donde operadores retadores como PTC y los OMV se ven obligados a competir por debajo de los precios o lanzar ofertas disruptivas, para captar un mayor número de usuarios y se limita cualquier margen discrecional de ajuste de tarifas.

En la siguiente gráfica se evidencia el comportamiento del precio por mes en los planes de entrada (más accesibles en precio) de los operadores del mercado.



Fuente: Elaboración propia a partir de los planes de entrada ofrecida por los operadores del mercado.

La gráfica anteriormente expuesta, muestra además, de manera indiciaria, que el comportamiento de CLARO en cuanto a su estrategia y actuar competitivo se mantiene; dicho operador a pesar de ser el de mayor poder de mercado, el de mauro cuota y el de mayor capacidad financiera, no es quien ofrece los mejores precios del servicio, ni quien lidera o inicia ni las promociones ni descuentos, ni tampoco siquiera los aumentos de precios, en tanto que solo reacciona cuando lo estima necesario para disciplinar el mercado

Ante esta evidencia, la CRC no dimensiona las consecuencias jurídicas y regulatorias que se derivan de esta constatación: **Posibilidad de dominancia conjunta**. Este concepto, se ha desarrollado tanto en la Comisión Europea y la Corte de Justicia de la Unión Europea, como por ejemplo en el caso emblemático

Airtours/First Choice (2002)¹⁷, donde el Tribunal de Primera Instancia estableció tres condiciones necesarias para la creación de una dominancia conjunta, que significativamente impiden la competencia efectiva:

"- Primero, cada miembro del oligopolio dominante debe tener la capacidad de saber cómo se comportan los demás para poder supervisar si están adoptando o no la política común. En ese sentido, no basta con que cada miembro del oligopolio dominante sea consciente de que la conducta interdependiente del mercado es rentable para todos ellos, sino que cada miembro también debe tener un medio para saber si los demás operadores están adoptando la misma estrategia y si la mantienen. r- Segundo, la situación de coordinación tácita debe ser sostenible a largo plazo, es decir, debe haber un incentivo para no apartarse de la política común del mercado. Solo si todos los miembros del oligopolio dominante mantienen la conducta paralela todos pueden beneficiarse. La noción de represalia respecto a conductas que se desvían de la política común es, por tanto, inherente a esta condición. En ese contexto, la Comisión no debe necesariamente demostrar que existe un mecanismo específico de represalia que implique cierto grado de severidad, pero debe demostrar que existen disuasorios, tales que no compensa que ningún miembro del oligopolio dominante se aparte del curso común de conducta en detrimento de los demás oligopolistas. Para que una situación de dominio colectivo sea viable, debe haber suficientes disuasiones para garantizar que exista un incentivo a largo plazo para no apartarse de la política común, lo que significa que cada miembro del oligopolio dominante debe ser consciente de que una ó- Tercero, también debe establecerse que la reacción previsible de los competidores actuales y futuros, así como de los consumidores, no pondría en peligro los resultados esperados de la política común."

Estas tres condiciones están presentes inequívocamente en el mercado colombiano de servicios móviles, luego de la fusión Tigo-Movistar. Además que una de las características propias del mercado de servicios móviles es la alta visibilidad de las estrategias comerciales de los agentes del mercado, las cuales, según lo observado en los últimos años, son replicables en un tiempo de máximos dos meses (como cuando PTC entró al mercado colombiano); que se facilita con acciones como las obligaciones de la regulación vigente para tener las ofertas con sus precios publicados en las páginas web de los operadores y el comparador de tarifas implementado por la Comisión, unos años atrás. Este tipo de visibilidad o

¹⁷ Judgment of the Court of First Instance (Fifth Chamber, extended composition) of 6 June 2002. - *Airtours plc v Commission of the European Communities*. - Competition - Regulation (EEC) No 4064/89. Consultado en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61999TJ0342>

transparencia del mercado facilita la dominancia conjunta o el factor de colusión¹⁸, ya que resulta más simple realizar una supervisión de ofertas del mercado y reaccionar oportunamente a cualquier tipo de desviación del alguno de los agentes del mercado. Ahora bien, con la reciente integración, los dos operadores de gran escala cuentan con capacidad de represalias inmediatas mediante ajustes en precios, ofertas promocionales y estrategias de retención.

Por otro lado, la simetría en sus capacidades competitivas garantiza incentivos para mantener coordinación tácita. A manera de ejemplo, en infraestructura, el operador integrado cuenta con alrededor de 10,000 sitios combinados, equiparando los cerca de 11,000 sitios de Claro. Esta paridad contrasta con la asimetría histórica y en accesos como ya se evidenció Claro mantiene el 53% mientras que Tigo-Movistar alcanza el 40%, con una relación de participación de 1,36, lo que indica un duopolio relativamente equilibrado. Veamos:

Indicador	Operador	Valor	Cuota
Sitios 4G nacionales	COMCEL	10.433	42,1%
Sitios 4G nacionales	TIGO integrado	9.341	37,7%
Sitios 4G nacionales	PTC	5.007	20,2%
Cobertura municipal promedio	COMCEL	96%	Desviación estándar: 0,11
Cobertura municipal promedio	TIGO integrado	84%	Mayor dispersión
Cobertura municipal promedio	PTC	44%	Fragmentación extrema
Cobertura 5G en nodos críticos (Bogotá, Medellín)	COMCEL	más del 57%	Liderazgo absoluto
Cobertura 5G	TIGO integrado	Marginal	Fase incipiente
Cobertura 5G	PTC	Cero	Ausencia total

Fuente: elaboración propia con información del documento soporte CRC mayo 2026

¹⁸ Ivaldi, Jullien, Rey, Seabright, Tirole (2003). The economics of tacit Collusion. Consultado en: <https://www.bateswhite.com/assets/html/documents/media.730.pdf>

Según un artículo Capacity constraints, Mergers and Collusion¹⁹, cuando las empresas son simétricas, la colusión es más fácil de mantener porque las estrategias de castigo son más creíbles y fáciles de ejecutar, lo mismo que la tentación de desviarse es la misma para las empresas. En contraste cuando las empresas son asimétricas es mucho más complejo concertar, porque discrepan en los términos de la colusión. En ese sentido, para el mercado de servicios móviles en Colombia, el cambio de transformación de estructura asimétrica a simétrica (dos operadores con respecto a los operadores competidores de menor tamaño, el proyecto reconoce que la integración "ha ampliado las asimetrías frente a los competidores de menor escala, limitando su capacidad de ejercer presión competitiva efectiva".

Estas limitaciones o asimetrías se pueden evidenciar en los siguientes aspectos:

Espectro: PTC cuenta con asignaciones significativamente inferiores. Las subastas no tienen una frecuencia determinada y a eso se añade que no existe garantía de que operadores menores puedan adquirir espectro exitosamente ante el poder de compra de los dos agentes de mercado con mayores economías de escala.

Infraestructura: PTC tiene alrededor de 5.000 sitios en contraste con Claro y Tigo que superan los 10.000. Con respecto a los OMV, ETB ha ido reduciendo su cantidad de usuarios en servicios móviles y los demás OMVs dependen de acceso mayorista controlado por un solo operador.

Con tan solo un 8% de participación de mercado en accesos, para los operadores restantes, los costos unitarios son altamente superiores en las diferentes dimensiones que enfrenta un operador de telecomunicaciones.

A partir de ello, el documento Evaluating market consolidation in mobile communications²⁰ afirma que la concentración del mercado afecta significativamente la competencia de precios y los precios al consumidor, siendo este efecto más pronunciado en mercados con menos de cuatro competidores efectivos. En el documento, se estima que un aumento del 10% en la concentración del espectro en mercados con tres operadores conlleva un incremento de precios de entre el 3% y el 5%, con efectos aún mayores en duopolios efectivos.

¹⁹ Compte, Jenny, Rey (2003) Capacity constraints, Mergers and Collusion. Consultado en: https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/1889/1/rey_1889.pdf

²⁰ Genkos, Valletti, Verboven (2018) Evaluating market consolidation in mobile communications. Consultado en: https://www.researchgate.net/publication/324313232_Evaluating_market_consolidation_in_mobile_communications

En este caso, como en uno de los artículos ha mencionado la OCDE, si bien algunas integraciones generan eficiencias, también aumentan riesgos de exclusión y costos para otros operadores en caso de que el ente integrado controle insumos esenciales o capacidades de distribución²¹, como sucede hoy con la integración TIGO-MOVISTAR, sumada al liderazgo de Claro, ya que no necesariamente se mejora la competencia efectiva, sino que fortalece una estructura de dominancia conjunta donde los operadores como CLARO y TIGO internalizan menos la presión competitiva, mientras operadores como PTC y los OMV quedan con menos opciones de acceso y escalamiento.

A modo de conclusión, **la teoría establece que mercados con dominancia conjunta requieren remedios sustancialmente diferentes.** En el documento Competition Policy: Theory and Practice²², se establece que eliminar medidas asimétricas sobre un solo operador mientras el otro no enfrenta obligaciones equivalentes genera asimetría regulatoria que puede aumentar los problemas competitivos, afirmando que “cuando dos operadores de tamaño comparable no enfrentan obligaciones regulatorias equivalentes, se crean incentivos distorsionadores que pueden facilitar estrategias de coordinación”.

Por lo tanto, al evidenciar que el proyecto no contempla ningún tipo de obligación para prevenir la coordinación o abuso de poder en un escenario de dominancia conjunta, preocupa, ya que la CRC pareciera asumir que el cambio en la estructura de mercado produce por sí mismo una mejora competitiva suficiente. Sin embargo, en los documentos reconoce que no existe entrada efectiva de nuevos competidores ni expansión significativa de los existentes, así como que no hay tecnologías sustitutas que disciplinen el mercado. Lo anterior significa que la corrección de las fallas actuales del mercado no provendrá de una dinámica orgánica, sino de medidas regulatorias concretas. En consecuencia, antes que cuestionar la permanencia de la dominancia de CLARO, el regulador debería profundizar la evidencia sobre dominancia conjunta, efectos coordinados y capacidad real de los operadores pequeños para disciplinar precios y empaquetamientos en un entorno de alta concentración y no solamente, la inclusión del formato T.1.11, la cual es un monitoreo ex post, no prevención ex ante y entendiendo que para cuando se detecten patrones de coordinación, los efectos ya se habrán materializado, solicitamos a la CRC que según la teoría consultada y expuesta a lo largo de este documento, los operadores COMCEL y TIGO, enfrenten obligaciones simétricas con el fin de prevenir algún tipo de coordinación, como lo es el intercambio de información sensible u obligaciones de transparencia en cambios de precios.

²¹ OECD (2019) Vertical Mergers in the Technology, Media and Telecom Sector. Consultado en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/05/vertical-mergers-in-the-technology-media-and-telecom-sector_d47aec06/31b16b7c-en.pdf

²² Motta (2003) Competition Policy: Theory and Practice. Consultado en: <https://assets.cambridge.org/97805218/16632/sample/9780521816632ws.pdf>

Ahora bien, la misma CRC concluye que las medidas mayoristas actuales son insuficientes para corregir los problemas de competencia, siendo un argumento adicional que soporta la solicitud de adicionar o complementar este proyecto normativo antes de decisión:

“La dinámica del RAN para operadores como PTC; a pesar de generar el 69,3% de la demanda de acceso (PRO) debido a su limitada cobertura, PTC solo cursa el 2,16% de su tráfico total mediante esta instalación esencial. Esta brecha entre la necesidad de red y el uso efectivo sugiere que las condiciones mayoristas actuales son económicamente inviables o ineficientes, lo que anula la capacidad del RAN para actuar como un catalizador de la competencia minorista.”²³

Por último, PTC considera que las condiciones del mercado muestran la necesidad de que se interpongan obligaciones para garantizar acceso mayorista, de separación contable específicamente para el tamaño de estos operadores y que se establezcan límites de empaquetamiento de servicios. Por último, solicitamos a la CRC que exista un monitoreo prospectivo con análisis econométricos de correlación en precios y evaluación de dispersión como indicador de coordinación.

II. COMENTARIOS ESPECIFICOS

2. ARTÍCULO 2. ADICIONAR EL FORMATO T.1.11 EN EL TÍTULO REPORTES DE INFORMACIÓN DE LA RESOLUCIÓN CRC 5050 DE 2016, EL CUAL QUEDARÁ DE LA SIGUIENTE MANERA:

2.1. Necesidad de regulación diferencial.

En relación con el documento soporte, es importante partir de la premisa de que la comparación directa de estructuras de costos entre operadores constituye un indicador insuficiente para diagnosticar la existencia o ausencia de poder de mercado. Desde la perspectiva económica y de competencia, el análisis debe enfocarse en determinar la capacidad de un agente para comportarse de manera independiente de sus competidores, clientes y consumidores, particularmente mediante la facultad de fijar precios, condiciones comerciales o estrategias competitivas por encima de los niveles que prevalecerían en un escenario de competencia efectiva.

En ese sentido, más que evaluar las diferencias observadas en los costos de los operadores, resulta relevante examinar si dichas condiciones permiten a determinados agentes sostener márgenes superiores, influir en las dinámicas

²³ Documento soporte análisis de condiciones de competencia del mercado de servicios móviles, CRC 2026.

competitivas del mercado o limitar la capacidad de respuesta de sus competidores. Por lo tanto, la evaluación del poder de mercado debe centrarse en los resultados competitivos y en la capacidad efectiva de ejercer influencia sobre las variables del mercado, y no únicamente en la comparación de las estructuras de costos subyacentes.

En este sentido, quedó plasmado por la Comisión que el segmento de pospago, COMCEL ostentó una capacidad significativamente mayor que sus competidores para ejercer poder de mercado. Específicamente, con márgenes calculados que oscilan entre el 23,48% y el 23,79%, este operador se situó considerablemente por encima de TELEFONICA (cerca al 17%), TIGO (cerca al 14%) y PTC (cerca al 12%), consolidando **una ventaja estructural** en la extracción de excedente en el segmento de mayor valor.

Estas ventajas estructurales que han implicado fraccionar el mercado históricamente, hoy día son asumidas por dos (2) agentes que cuentan con la capacidad de afectar directamente al único competidor retador que existe, y por ende a la competencia misma.

Y si bien, PTC ha optado por reequilibrar las condiciones regulatorias adversas de competencia a través de los mecanismos de participación habilitados, lo cierto es que las medidas adoptadas por el ente regulador lejos de reconocer las diferencias existentes entre los diferentes agentes, ha tomado la postura de imponer una regulación transversal hacia todos los OMR, sin considerar las implicaciones y efectos adversos que estas medidas podrían tener.

En esta ocasión, se evidencia un patrón recurrente en el que a pesar de quedar demostrada la diferencia significativa entre los operadores con Dominancia Conjunta y PTC, la CRC plantea sacar una medida regulatoria generalizada que no fundamenta con suficiencia los parámetros regulatorios de proporcionalidad y razonabilidad para imponer obligaciones adicionales de reporte para PTC, dejando de lado que el fin último de la medida es justamente monitorear el comportamiento de COMCEL y TIGO y de cómo estos agentes cuentan con incentivos para actuar de manera conjunta tácita o explícita.

En este sentido, PTC pone de presente algunas de las conclusiones a las que llegó la CRC, con lo cual, es menester mencionar los siguientes postulados:

- En cuanto a la infraestructura 4G, COMCEL lidera el despliegue nacional con 10.433 sitios (42,1%), seguido por TIGO con 9.341 (37,7%) y PTC con 5.007 (20,2%), una distribución que refleja una alta concentración donde los dos operadores principales controlan cerca del 80% de la red. **Esta disparidad acentúa la brecha de capilaridad de PTC**, quien se ve obligado a depender estratégicamente de acuerdos de compartición e

instalaciones esenciales para intentar mitigar sus desventajas en cobertura a nivel nacional. Así mismo, aumenta las barreras a la expansión y los efectos de la escala.

- En este sentido, el análisis de los liderazgos municipales revela una estructura de mercado profundamente asimétrica, donde COMCEL consolida una posición de liderazgo en 71,1% de los 1.097 municipios analizados. Al observar las distancias entre agentes, destaca la brecha de más de 27 puntos porcentuales que separa a TIGO (43,9%) del líder en sitios 4G, COMCEL. Sin embargo, la disparidad más crítica se evidencia en la base de la pirámide competitiva, donde la distancia entre TIGO y PTC (9,9%) es de 34 puntos porcentuales, **una diferencia abrumadora que implica que el segundo operador posee más de cuatro veces la presencia de liderazgo que el tercero.** Este resultado es coherente con los hallazgos de cobertura que sitúan a PTC en una condición de alcance marginal, subrayando una debilidad estructural que limita drásticamente su capacidad de rivalizar **efectivamente frente a la capilaridad de los dos principales actores del sector.** Es fundamental precisar que estas cifras no suman el 100%, debido a que el liderazgo puede ser compartido entre varios operadores en una misma localidad, lo que refleja zonas de coexistencia competitiva.
- El panorama de la tecnología 5G introduce una distorsión competitiva aún más profunda. Aquí, **la ventaja del primer entrante, COMCEL es absoluta**, con un despliegue operativo que ya alcanza índices de cobertura superiores al 57% en nodos críticos como Bogotá y Medellín, mientras que TIGO integrado mantiene un despliegue marginal y aún en fase incipiente. El hallazgo más preocupante para la dinámica de competencia es el rezago total de PTC, quien registra una participación de cero en esta tecnología. **La ausencia de red 5G en PTC no es solo una brecha de cobertura, sino una barrera tecnológica que lo excluye de los segmentos de mercado de alta capacidad adquisitiva.** En efecto, la posibilidad de ingreso y consolidación efectiva de nuevos competidores no depende exclusivamente de la disponibilidad de espectro radioeléctrico, sino **también de las condiciones concretas bajo las cuales dicho recurso sea asignado**, de las obligaciones de cobertura y despliegue asociadas a los permisos, de la capacidad financiera requerida para desplegar una red con escala nacional, así **como de la posibilidad real de alcanzar una posición competitiva frente a operadores que ya cuentan con ventajas consolidadas en infraestructura, base de usuarios, reconocimiento de marca**, economías de escala y acceso a ingresos recurrentes.
- En valores facturados, su participación fue aún menor y cerró en 4,17 %, lo que confirma que, pese a su expansión inicial, PTC continúa teniendo una

escala competitiva y una capacidad de monetización significativamente inferiores a las de COMCEL y del ente integrado resultante de la operación entre TIGO y MOVISTAR.

- Aun cuando **PTC permanece en el mercado y constituye un actor competitivo distinto de los dos principales operadores**, la evidencia examinada no permite concluir que, en el corto y mediano plazo, este agente cuente con la estabilidad y la capacidad competitiva suficientes para ejercer una presión disciplinaria de magnitud tal que altere de manera sustancial la estructura del mercado «Servicios Móviles». **Por el contrario, su menor escala, la carga asociada a sus obligaciones con el MinTIC, la ausencia de despliegue 5G y la falta de presencia en servicios fijos permiten prever que su capacidad de presión competitiva seguirá siendo limitada dentro del horizonte de análisis del segundo criterio.**
- PTC enfrenta desventajas estructurales frente a los operadores de mayor tamaño. Por una parte, el análisis de infraestructura y cobertura desarrollado en este documento muestra que la participación de PTC en la tecnología 5G es inexistente, es decir, que este operador aún no registra despliegue de red 5G, a diferencia de sus principales competidores. Este rezago tecnológico limita su capacidad para disputar segmentos de mayor valor y profundiza la brecha competitiva en un entorno en el que la adopción de 5G ya avanza en el país.
- El hallazgo más crítico de esta **Comisión es el elevado riesgo de coordinación (tácita o explícita) derivado de la nueva simetría entre TIGO y COMCEL**. Los líderes cuentan con los incentivos y las herramientas técnicas para sustituir la rivalidad agresiva por una coexistencia coordinada que maximice sus beneficios conjuntos a expensas de la competencia efectiva.
- El análisis de competencia potencial identificó un riesgo relevante de coordinación tácita o explícita entre los principales operadores, derivado de la mayor simetría entre ellos, de la estabilidad de sus participaciones, de la existencia de información observable en el mercado y de la limitada capacidad de reacción de terceros agentes. Las estimaciones estructurales realizadas mediante el modelo BLP y la teoría de juegos repetidos confirman que dicho equilibrio coordinado es internamente estable y financieramente atractivo para los líderes: para COMCEL, el factor de descuento crítico ($\Delta \approx 0,26$) indica que el operador no requeriría de un alto nivel de paciencia financiera para preferir la coordinación sobre la competencia, dado que los beneficios permanentes del equilibrio coordinado superarían en aproximadamente un 60% los del escenario

competitivo. La medida busca reducir las asimetrías de información que limitan el análisis regulatorio sobre la dinámica comercial del mercado, la evolución de precios, **la composición de las ofertas, la diferenciación entre planes móviles y convergentes, y los posibles efectos de coordinación derivados de la nueva estructura del mercado, en caso de que ese riesgo se materialice.**

- El problema específico a resolver consiste en la insuficiencia de información periódica, comparable y desagregada sobre las condiciones comerciales y los precios efectivos aplicados por los operadores móviles a los usuarios finales, lo cual restringe la capacidad de la CRC para monitorear de manera oportuna la dinámica competitiva del mercado relevante «Servicios Móviles», especialmente frente a los riesgos de coordinación, concentración y debilitamiento de la presión competitiva de los agentes de menor escala.
- Aunado a ello, el Statu quo consistente en el Formato T.1.4. vigente no permite identificar con suficiente precisión la composición de los planes y paquetes activos, la diferencia entre valores de lista y valores efectivamente cobrados, la incidencia de descuentos y promociones, ni la desagregación de valores por componente de servicio en planes convergentes o empaquetados.

De conformidad con las anteriores consideraciones, en relación con el establecimiento del Formato T.1.11., la CRC argumentó que la alternativa se consolida como la ganadora, dado que, aunque impone mayores costos operativos para la industria y el regulador, es la única herramienta que garantiza la precisión necesaria para detectar y, por lo tanto, **desincentivar cualquier intento de coordinación tácita o explícita.**

En este escenario, y conforme al objetivo regulatorio ha de indicarse que el reporte de información no debe ser de obligatorio cumplimiento para PTC, pues como lo señala la propia Comisión, el análisis debe centrarse en la capacidad de los agentes para fijar precios por encima de dichos costos conforme a la problemática evidenciada sobre un mercado altamente concentrado.

Por lo expuesto, si se quiere desincentivar cualquier intento de coordinación tácita o explícita entre COMCEL y TIGO, **resulta ineficiente imponer la medida regulatoria hacia PTC,** ya que no cuenta con incentivos o capacidad como lo reconoce la CRC de influir en la definición de precios. La medida si bien puede resultar prudente en el marco de asimetría de información, desconoce los elementos desarrollados en el análisis de la CRC **y es la diferencia tecnológica con la que cuenta PTC al resto de sus competidores** para dar cumplimiento a

esta medida, que más allá de reflejar la variación y dinámica entre los operadores TIGO y COMCEL, si permea en imponer cargas innecesarias hacia PTC.

En consideración de lo expuesto, la CRC debería optar por una **regulación diferencial**, en la medida que esta obligación sea únicamente exigible para COMCEL y el Ente Integrado.

Por su parte para PTC, se prevé que las obligaciones existentes derivadas de la resolución CRC 5050 de 2016, son suficientes; la obligación de reporte del Formato T.1.4 "líneas y valores facturados o cobrados de servicios móviles individuales y empaquetados", sumado a la potestad de la CRC de realizar requerimientos particulares de información, lo cual, complementaría la información y detalle del formato, cumplen con la misma finalidad regulatoria de manera costo eficiente para PTC²⁴.

Sumado a ello, la CRC ya cuenta con otros mecanismos para disminuir la asimetría de información, la resolución CRC 8171 de 2026 "*Por la cual se adoptan medidas para fortalecer el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones*" reforzaron las obligaciones de los PRST entorno con aspectos como: promociones y ofertas y, el comparador tarifario que debe alojarse en la página web para que el ejercicio de captura a través de web scraping fuera mucho más eficiente en el entorno convergente de servicios. Para ello, se detallan las obligaciones:

- ✓ **ARTÍCULO 2.1.6.1. PROMOCIONES Y OFERTAS:** Antes de que el usuario acepte una promoción u oferta, el operador le deberá informar sus condiciones y restricciones. **El operador deberá almacenar esta información por un periodo mínimo de 6 meses**, durante el cual el usuario podrá consultarla en cualquier momento.

Las condiciones informadas al usuario a través de cualquier medio de atención obligan al operador a cumplirlas. La comunicación de promociones y ofertas deberán incluir la vigencia, el precio y la capacidad/cantidad de los diferentes productos ofrecidos.

²⁴ Y que, si bien fue descartado por la CRC ya que tienen carácter reactivo y no garantizan la periodicidad, estandarización ni comparabilidad requeridas para un monitoreo sistemático y preventivo del mercado en el nuevo escenario de **mayor concentración y simetría entre los dos principales operadores**. Este mecanismo si pudiera facilitar hacia el regulador información simétrica a menor costo en desarrollos para PTC.

PARÁGRAFO 1. Las promociones o planes tarifarios que hacen parte de los programas de fidelización, retención y recuperación de usuarios ofertados por un operador de servicios móviles son considerados promociones u ofertas para efectos de la interpretación de este régimen. **El operador de servicios móviles debe incorporar en su sitio web un micrositio, el cual deberá estar en un lugar altamente visible y de fácil acceso, en el que deberá publicar todas las promociones o planes tarifarios que hacen parte de sus programas de fidelización, retención y recuperación de usuarios.** Para cada promoción o plan tarifario el operador de servicios móviles debe especificar de manera clara los requisitos que debe cumplir un usuario para acceder a dichas promociones o planes tarifarios.

El operador de servicios móviles únicamente **podrá ofrecer a sus usuarios promociones o planes tarifarios de fidelización, retención y recuperación de usuarios que hayan sido previamente publicados en su sitio web.** El enlace de acceso a dicho micrositio deberá estar disponible en la página de inicio del sitio web, así como también en las secciones del sitio web en las que el operador disponga información sobre la oferta de servicios móviles.

✓ **ARTÍCULO 2.1.7.2. CONDICIONES DEL PAQUETE DE SERVICIOS.**

2.1.7.2.6. Los operadores deberán disponer de un comparador en su página web que permita al usuario consultar y comparar planes y tarifas de los paquetes de servicios ofrecidos. El comparador deberá cumplir como mínimo las siguientes funciones:

- a) Seleccionar el municipio (para servicios fijos);
 - b) Identificar el estrato socioeconómico (para servicios fijos);
 - c) Seleccionar los servicios requeridos por el usuario;
 - d) Seleccionar las características de cada uno de los servicios requeridos por el usuario;
 - e) Seleccionar el paquete de servicios que se adecúe a sus necesidades de acuerdo con los servicios que requiere;
 - f) Mostrar el precio total del paquete de servicios seleccionado;
 - g) De cada servicio que hace parte del paquete escogido, mostrar el precio al que se ofrece en forma individual;
 - h) Mostrar el precio de cada servicio que hace parte del paquete escogido dentro del valor total del paquete ofrecido;
 - i) Permitir la comparación entre 2 o hasta 5 planes a elección del usuario.
- ✓ En relación con el artículo 2.1.7.2. la CRC emitió la Circular 172 de 2026, en la que se publicó la «Guía para el reporte de la información de tarifas de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones», con el fin que los PRST obligados a reportar los planes tarifarios ajusten las páginas web,

tal que a partir de la referida fecha sean capturados tanto los precios del paquete de servicios como de los servicios que le componen.

En este sentido, la CRC actualmente cuenta con facultades en las que puede conminar a PTC a remitir la información complementaria, lo cual, incide de manera menos lesiva en el desarrollo e implementación de soluciones técnicas que den cumplimiento a una medida que tiene por finalidad validar el comportamiento de COMCEL y el Ente Integrado.

En este escenario, el proyecto no expone con suficiente motivación la carga argumentativa y de praxis regulatoria de imponer un deber hacia PTC, máxime cuando el objeto de imposición del reporte se encuentra centrado en desincentivar cualquier intento de coordinación tácita o explícita de los operadores COMCEL Ente Integrado.

Si el riesgo identificado por la CRC se deriva principalmente de la mayor simetría entre COMCEL y el ente integrado, no resulta proporcional imponer la misma carga de reporte a todos los OMR. Los operadores retadores no tienen la misma escala, capacidad financiera, robustez tecnológica ni incidencia estructural en el riesgo de coordinación que los dos líderes del mercado.

Por ello, se solicita evaluar un esquema de reportes diferenciados, en el que las obligaciones más granulares y frecuentes recaigan sobre los operadores con mayor poder de mercado o mayor incidencia en el riesgo competitivo identificado, mientras que los operadores de menor escala reporten información agregada, semiagregada, muestral o con menor periodicidad o permitiendo para PTC mantener el **statu quo**.

2.2. En relación con la estructura del formato de reporte

En validación de la propuesta regulatoria, el formato solicita información asociada a **líneas móviles**, facturas, cuentas de facturación, consumos, descuentos, valores pagados, aplicaciones incluidas y paquetes adquiridos. Y aunque, no se reporte el nombre o cédula del usuario, esta información puede permitir la identificación directa o indirecta del titular o usuario de la línea y revelar aspectos de su comportamiento de consumo, preferencias digitales, capacidad de pago e intensidad de uso de los servicios de comunicaciones.

En consecuencia, la medida debe observar los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, minimización, seguridad y circulación restringida.

- a. **Minimización de datos:** No resulta evidente que la CRC requiera conocer el número real de la línea móvil para cumplir la finalidad de monitoreo competitivo. Si el objetivo es analizar precios efectivos, descuentos,

consumos, composición de ofertas y tendencias del mercado, esa finalidad podría cumplirse mediante un identificador seudonimizado o irreversible, que permita trazabilidad estadística y control de duplicidades sin exponer innecesariamente un dato que puede identificar al usuario.

- b. **Riesgo de perfilamiento o seguimiento innecesario:** La recolección mensual y masiva del universo de facturas pospago y compras prepago puede conducir a la conformación de bases de datos de alto detalle sobre el comportamiento de consumo de los usuarios móviles. Esto puede generar riesgos de seguimiento o perfilamiento innecesario, especialmente cuando la finalidad regulatoria podría cumplirse mediante información agregada, muestral, anonimizada o seudonimizada.
- c. **Finalidad limitada:** La resolución debería definir de manera expresa y restrictiva la finalidad del tratamiento de la información de los usuarios. La información reportada debería utilizarse exclusivamente para el monitoreo regulatorio de las condiciones de competencia del mercado relevante de servicios móviles, **sin habilitar usos secundarios, análisis no relacionados**, traslados generales a otras autoridades o publicaciones que permitan identificar directa o indirectamente a usuarios, líneas, cuentas, perfiles de consumo o patrones individuales.
- d. **Seguridad de la información:** Dado el volumen y nivel de detalle de la información solicitada, el proyecto debería incorporar obligaciones específicas de seguridad a cargo de la CRC como autoridad receptora de los datos. En particular, deberían preverse medidas de cifrado en tránsito y en reposo, control de accesos, perfiles autorizados, trazabilidad de consultas, registros de auditoría, conservación limitada, eliminación o anonimización posterior, gestión de incidentes de seguridad, restricciones de descarga y mecanismos de auditoría interna. Estas garantías son necesarias para proteger los derechos de los usuarios y reducir riesgos de acceso no autorizado, filtración, uso indebido o reidentificación.

e.

Antes de adoptar una obligación de reporte de esta naturaleza, la CRC debería realizar y publicar un análisis específico de impacto en privacidad y protección de datos personales. Dicho análisis debería evaluar la necesidad de cada campo solicitado, los riesgos de reidentificación, los mecanismos de minimización, las medidas de seguridad, los plazos de conservación y las alternativas menos intrusivas disponibles.

Con fundamento en lo anterior, se sugiere ante la CRC ajustar el Formato T.1.11 para garantizar la protección de los datos personales y los derechos de los usuarios a la intimidad, privacidad y habeas data. En particular, se solicita: (i)

eliminar el número real de línea móvil y reemplazarlo por un identificador seudonimizado o irreversible; (ii) evaluar alternativas menos intrusivas, como información agregada, muestral, anonimizada o seudonimizada; (iii) definir expresamente una finalidad limitada y exclusiva para el uso de la información reportada; (iv) prohibir usos secundarios, traslados generales o publicaciones que permitan identificar usuarios o patrones individuales de consumo; (v) incorporar obligaciones específicas de seguridad, conservación limitada, eliminación o anonimización posterior; y (vi) realizar y publicar una evaluación de impacto en privacidad y protección de datos personales antes de adoptar el reporte en los términos propuestos.

En efecto, la recopilación de información granular sobre precios efectivos, descuentos, consumos, estructura de ofertas y comportamiento comercial de los operadores puede constituir información comercialmente sensible cuya divulgación, incluso indirecta, podría facilitar la inferencia de estrategias competitivas, políticas comerciales o patrones de comportamiento de mercado. En consecuencia, la utilización y tratamiento de esta información debe realizarse bajo estrictos criterios de confidencialidad y por lo anterior, se solicita a la Comisión establecer expresamente que la información reportada tendrá carácter reservado y confidencial, así como adoptar las medidas necesarias para impedir su divulgación, publicación o acceso por terceros cuando ello pueda permitir, directa o indirectamente, la identificación de estrategias comerciales, estructuras de precios, políticas de descuentos, comportamientos competitivos o cualquier otra información estratégicamente sensible de los operadores.

3. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PARA EL PRIMER REPORTE DEL FORMATO T.1.11. DEL TÍTULO REPORTES DE INFORMACIÓN DE LA RESOLUCIÓN CRC 5050 DE 2016.

En caso de que la Comisión en su interpretación y fundamentación encuentre la necesidad de que este proyecto incluya a PTC sujeto obligado de reporte, se considera necesario revisar el régimen de transición propuesto, dado que el plazo previsto para su implementación no resulta acorde con la complejidad técnica, operativa y sistémica asociada a la generación de la información requerida.

En efecto, el cumplimiento de esta obligación no corresponde a una simple extracción de información disponible en los sistemas de los operadores, sino que exige la integración, procesamiento y validación de múltiples fuentes de datos, incluyendo plataformas de facturación, CRM, sistemas prepago, catálogos comerciales, registros de consumo, descuentos, promociones, impuestos y servicios digitales. Adicionalmente, varios de los campos solicitados requieren reglas de asignación económica que pueden no existir actualmente en los sistemas, especialmente cuando los planes se comercializan por un valor único.

Téngase en cuenta que, la primera entrega sería acumulada, con información de julio, agosto y septiembre de 2026, lo que aumenta el riesgo operativo, lo cual, implica que los OMR tengan un lapso muy corto (1 mes) de adecuar los sistemas, considerando que el proyecto de conformidad con el Cronograma de la Agenda regulatoria se estima sea publicado en el 3T de 2026. En este sentido, prever que los sistemas de todos los OMR e incluso la CRC están preparados para ejecutar el rediseño de los sistemas para este reporte, resulta ser no muy razonable.

En consecuencia, y en aplicación de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y eficiencia regulatoria, se solicita a la Comisión establecer un periodo de transición no inferior a nueve (9) o doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la medida, acompañado de mecanismos que faciliten una implementación gradual y ordenada, tales como mesas técnicas de trabajo, un instructivo detallado de reporte, ambientes de prueba, una fase piloto y un periodo inicial de estabilización sin efectos sancionatorios.

Lo anterior permitiría garantizar que la información reportada cumpla con los estándares de calidad, consistencia y confiabilidad requeridos para soportar adecuadamente los análisis regulatorios que persigue la Comisión, evitando al mismo tiempo imponer cargas desproporcionadas a los operadores obligados.

Por último, y de acuerdo con lo expuesto, PTC reconoce y valora positivamente la decisión de la CRC de mantener el mercado relevante de "Servicios Móviles" como susceptible de regulación ex ante. Dicha decisión resulta consistente con la evidencia recopilada por la propia Comisión, la cual confirma que persisten elevados niveles de concentración, barreras estructurales a la entrada y expansión, ausencia de competencia potencial efectiva y limitaciones del derecho de la competencia para corregir oportunamente los problemas identificados.

No obstante, los hallazgos contenidos en el documento soporte también evidencian que la estructura competitiva del mercado se encuentra atravesando una transformación significativa como consecuencia de la integración entre TIGO y MOVISTAR, cuyos efectos reales aún no han sido plenamente observados ni medidos.

Por esta razón, si bien resulta acertado reconocer los cambios producidos por la nueva configuración del mercado, sería igualmente prematuro concluir que dichos cambios han corregido o eliminado las fallas estructurales que históricamente han justificado la intervención regulatoria.

En efecto, la información presentada por la propia Comisión muestra que las condiciones que motivaron la intervención ex ante continúan presentes y, en algunos aspectos, incluso se han profundizado. Los indicadores de concentración aumentaron de manera significativa tras la integración mencionada, las barreras

estructurales permanecen inalteradas, no se evidencia la entrada de nuevos competidores con capacidad disciplinaria suficiente y los operadores de menor escala continúan enfrentando limitaciones relevantes para ejercer presión competitiva efectiva sobre los principales agentes del mercado.

Por lo anterior, PTC considera que las medidas propuestas por la Comisión constituyen un avance positivo en términos de monitoreo regulatorio y generación de información para el análisis del mercado. Sin embargo, dichas medidas deben entenderse como un primer paso dentro de un proceso regulatorio más amplio y no como una respuesta suficiente para atender integralmente los riesgos competitivos identificados por la propia CRC. En particular, la incorporación de nuevos mecanismos de reporte puede contribuir a reducir asimetrías de información y fortalecer las capacidades de seguimiento del regulador, pero no sustituye la necesidad de evaluar y, de ser necesario, adoptar medidas regulatorias adicionales orientadas a corregir las fallas estructurales que persisten en el mercado. Pero dichas medidas no pueden dar espera, y deben analizarse y proponerse en este mismo proyecto normativo.

Asimismo, la evidencia disponible no permite concluir que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria de posición dominante de COMCEL hayan desaparecido o hayan sido superadas de manera verificable. Por el contrario, los elementos analizados sugieren la necesidad de profundizar el estudio sobre la permanencia de dicha posición y, adicionalmente, sobre la posible configuración de escenarios de dominancia conjunta o colectiva derivados de la nueva estructura del mercado, particularmente en un contexto caracterizado por una elevada concentración, mayor simetría entre los dos principales operadores y riesgos crecientes de coordinación o paralelismo consciente.

En consecuencia, respetuosamente solicitamos a la Comisión:

- 1.** Mantener el mercado relevante de “Servicios Móviles” como mercado susceptible de regulación ex ante, preservando las herramientas regulatorias necesarias para intervenir oportunamente las fallas estructurales identificadas.
- 2.** Iniciar un proyecto regulatorio subsiguiente que permita evaluar, con base en información adicional y evidencia suficiente, la necesidad de adoptar nuevas medidas regulatorias orientadas a prevenir, mitigar o corregir los problemas de competencia y fallas de mercado que continúan presentes en el sector.

3. Reconocer los avances derivados de las medidas regulatorias vigentes y de los cambios recientes en la estructura competitiva del mercado como elementos positivos para su evolución, sin que ello implique concluir que tales cambios son suficientes para garantizar condiciones de competencia efectiva o para eliminar los riesgos competitivos identificados por la propia Comisión.
4. Iniciar una actuación regulatoria específica que permita evaluar integralmente si la nueva configuración del mercado (integración TIGO-MOVISTAR) da lugar a escenarios de dominancia conjunta o colectiva entre los principales operadores, así como determinar la necesidad de adoptar medidas regulatorias adicionales para preservar la competencia efectiva, proteger el bienestar de los usuarios y garantizar condiciones equilibradas para todos los participantes del mercado.
5. Adicionar o complementar este proyecto regulatorio, con el fin de identificar medidas de intervención que permitan atacar los problemas de competencia sobre diagnosticados de la industria móvil, y posibles medias de intervención.

PTC reitera su disposición de continuar participando activamente en los espacios regulatorios que adelante la Comisión y agradece la apertura de este proceso de consulta, convencida de que una evaluación integral, rigurosa y basada en evidencia permitirá adoptar decisiones regulatorias consistentes con la realidad actual del mercado y con los objetivos de promoción de la competencia, eficiencia económica, inversión y bienestar de los usuarios.

Cordialmente,

Faihan Alfayez

[Faihan Alfayez \(1 jun.. 2026 22:19:26 CDT\)](#)

FAIHAN AL-FAYEZ

Vicepresidente de Asuntos Corporativos

PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S

COMENTARIOS ANALISIS DE CONDICIONES DE COMPETENCIA CRC VF

Informe de auditoría final

2026-06-02

Fecha de creación:	2026-06-02
Por:	Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@movilpt.co)
Estado:	Firmado
ID de transacción:	CBJCHBCAABAAzr8on1u9YDgjUHxmh4bgvNecnyPrO6D2

Historial de “COMENTARIOS ANALISIS DE CONDICIONES DE COMPETENCIA CRC VF”

 Emilio Santofimio (emilio.santofimioj@movilpt.co) ha creado el documento.

2026-06-02 - 3:16:03 GMT- Dirección IP: 179.19.28.173.

 El documento se ha enviado por correo electrónico a faihan.a@movilpt.co para su firma.


2026-06-02 - 3:16:41 GMT

 faihan.a@movilpt.co ha visualizado el correo electrónico.


2026-06-02 - 3:18:10 GMT- Dirección IP: 181.62.148.253.

 El firmante faihan.a@movilpt.co firmó con el nombre de Faihan Alfayez

2026-06-02 - 3:19:24 GMT- Dirección IP: 181.62.148.253.

 Faihan Alfayez (faihan.a@movilpt.co) ha firmado electrónicamente el documento.

Fecha de firma: 2026-06-02 - 3:19:26 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 181.62.148.253. - Aspecto de la firma seleccionada: TIPO

 Documento completado.

2026-06-02 - 3:19:26 GMT