

Bogotá, D.C., 21 de septiembre de 2026

SGAC-GAPRS-177-2026
CECO: S2026

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

Asunto: Comentarios al observatorio de rivalidad competitiva

Respetado doctor Díaz,

En atención al documento de creación del Observatorio de Rivalidad Competitiva publicado por esa Comisión, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.SP. (ETB) presenta las siguientes consideraciones desde la perspectiva de un operador que participa en el mercado de servicios fijos y, simultáneamente, en el mercado móvil bajo la modalidad de Operador Móvil Virtual (OMV). Esta configuración permite advertir que la competencia no depende únicamente de las condiciones observables en la oferta minorista, sino también de la estructura de costos, del acceso a insumos esenciales, de las economías de escala y alcance y de las reglas regulatorias que inciden en la posibilidad efectiva de competir.

Valoramos que la CRC proponga un monitoreo continuo, preventivo e integral de los mercados mayoristas y minoristas y que contemple tanto riesgos de coordinación como posibles conductas unilaterales, restricciones de acceso, estrechamientos de márgenes y efectos derivados de la integración vertical. El propio documento reconoce riesgos en el acceso y originación móvil para los OMV y usuarios de RAN, en los mercados municipales de internet fijo residencial, en las actividades de conectividad neutral por fibra y en la evolución de los mercados móviles tras la integración de TIGO y MOVISTAR y la posibilidad latente de que se integre la operación de Claro con la de Azteca. Estos asuntos justifican que el análisis competitivo comprenda toda la cadena de valor y no se limite a indicadores agregados de precios o participación.

Sin perjuicio de lo anterior, ETB considera que es importante que el Observatorio no sea entendido como la única acción institucional frente a los cambios estructurales del sector. El monitoreo y las alertas tempranas son herramientas valiosas, pero no sustituyen la revisión oportuna de las reglas y metodologías regulatorias que pueden contribuir a generar, reproducir o profundizar las asimetrías que el Observatorio busca identificar. La detección de una dificultad competitiva debe poder traducirse, cuando corresponda y mediante el procedimiento pertinente, en ajustes regulatorios concretos y oportunos, sin que sea necesario esperar a que el problema se refleje de manera intensa o persistente

07-07.7-F-020-v.10

01/08/2025

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**"

en los indicadores minoristas o en los estrechamientos de márgenes de menor escala, tal como se expuso en los comentarios de A2P por parte de ETB.

En ese sentido, proponemos que la CRC adopte un enfoque de intervención transversal: a partir de las integraciones y demás transformaciones estructurales del mercado, cada proyecto de regulación que tenga incidencia directa o indirecta en las condiciones de competencia debería evaluar expresamente sus efectos sobre los operadores de menor escala, tanto fijos como móviles. Esta evaluación debe formar parte del análisis de problema, de las alternativas regulatorias, del análisis de impacto y de la evaluación ex post, y no quedar circunscrita al funcionamiento del Observatorio o a proyectos específicamente denominados de competencia.

1. El Observatorio debe complementarse con una revisión regulatoria transversal

El documento plantea una implementación gradual: una primera fase de monitoreo descriptivo, estructural y microeconómico, soportada en información agregada y transaccional, y una segunda fase condicional que profundizaría en información de costos, finanzas, inversiones, tráfico y desempeño de red. Aunque esta secuencia puede contribuir a focalizar las cargas de información, no debería convertirse en una condición que postergue el examen de problemas estructurales conocidos o razonablemente previsibles. Las transformaciones de mercado pueden modificar desde el inicio los incentivos de los agentes, su capacidad de negociación y las condiciones de acceso a insumos, aun antes de que aparezcan anomalías claras en los precios finales o se gesticione de manera protuberante una falla de mercado.

Por ello, es necesario que los hallazgos del Observatorio sean un insumo para la agenda regulatoria, pero no el único detonante para revisar las reglas aplicables. Los proyectos regulatorios sobre remuneración de redes, acceso a infraestructura, RAN, acceso y originación móvil, OMV, conectividad mayorista, empaquetamiento, calidad, reportes de información y protección de usuarios deberían incorporar un análisis de impacto sobre operadores pequeños y regionales. Cuando una integración altere significativamente la estructura de un mercado, la Comisión debería revisar de manera proactiva si las reglas existentes siguen siendo adecuadas para preservar condiciones de rivalidad y evitar cierres de mercado.

Esta propuesta no implica anticipar la existencia de conductas anticompetitivas ni imponer obligaciones indiscriminadas. Busca asegurar que la regulación sea sensible a las diferencias entre modelos de negocio y que las eficiencias de la integración no se evalúen exclusivamente desde la perspectiva de los agentes integrados, sino también en función de sus efectos sobre los competidores que requieren acceso a sus insumos o que enfrentan sus ofertas minoristas.

2. Revisión de las metodologías de remuneración y del modelo de empresa eficiente

Una cuestión central es la relación entre las metodologías de remuneración de redes y la capacidad real de competir de los operadores de menor escala. Los modelos de empresa eficiente constituyen instrumentos legítimos para estimar costos bajo parámetros de eficiencia. Sin embargo, sus resultados dependen de los supuestos utilizados sobre demanda, volumen, utilización de capacidad, cobertura, costo de capital, costos comunes, economías de escala y economías de alcance. Si la información de partida proviene predominantemente de operadores grandes o integrados y luego se extrapola a agentes pequeños, existe el riesgo de que la referencia resultante no represente adecuadamente las condiciones de operación de estos últimos.

Debe distinguirse entre ineficiencia y desventaja estructural de escala. Un operador de menor tamaño puede utilizar tecnologías eficientes y gestionar adecuadamente sus recursos, pero enfrentar costos unitarios superiores porque distribuye sus costos fijos entre menos usuarios, tiene menor poder de negociación, dispone de menos alternativas de abastecimiento o debe contratar a terceros funciones que un operador integrado realiza internamente. También puede soportar costos de cumplimiento, seguridad, facturación, atención, mantenimiento y operación que no disminuyen en proporción directa al número de accesos. Por tanto, una diferencia frente al costo modelado no demuestra por sí sola una ineficiencia atribuible al operador.

Por lo anterior, **ETB solicita que, en los proyectos de remuneración de redes fijas y móviles, la CRC examine expresamente la representatividad de los datos y los supuestos de la empresa eficiente frente a distintos tamaños y configuraciones empresariales.** Esta revisión debería contemplar, entre otros aspectos, escenarios de demanda y utilización de capacidad, costos fijos y comunes, acceso a infraestructura, costo de capital, economías de alcance asociadas a la prestación convergente y costos que debe asumir un solicitante para utilizar efectivamente el insumo mayorista. La evaluación debe permitir diferenciar las eficiencias replicables de aquellas ventajas que provienen de la escala, la integración vertical o el control de activos esenciales.

En el caso fijo, resulta relevante distinguir entre quien despliega fibra para atender usuarios propios, quien utiliza infraestructura de terceros, quien ofrece capacidad mayorista y quien combina estas actividades. En el caso móvil, para un OMV no debe tenerse en cuenta que su estructura incorpora pagos por acceso y utilización de red, costos propios de operación y comercialización y, según el modelo concreto, dependencias técnicas y contractuales adicionales. La comparación de márgenes o precios debe separar las funciones, ingresos y costos de cada agente y considerar las condiciones efectivas de suministro.

La revisión no debe conducir automáticamente a reconocer cualquier costo particular ni a establecer tarifas individualizadas sin justificación. Se propone, en cambio, que los

modelos se sometan a pruebas de sensibilidad y contraste que permitan verificar si las referencias regulatorias son razonablemente representativas y si un operador eficiente, sin las mismas ventajas de escala o integración, puede competir de manera sostenible en las condiciones mayoristas vigentes.

Adicionalmente, ETB considera necesario que la CRC delimite con claridad el alcance de los conflictos particulares en materia de remuneración. La resolución de una controversia no debe convertirse en un mecanismo para definir, por vía casuística, tarifas o metodologías sobre aspectos que no han sido objeto de regulación o respecto de los cuales no se ha evaluado previamente la necesidad de intervención. Cuando la decisión pretendida implique establecer una nueva tarifa, modificar sus fundamentos o introducir una metodología remuneratoria, se requiere adelantar el correspondiente Análisis de Impacto Normativo (AIN), sustentado en una evaluación de la estructura de costos, las condiciones del mercado, las relaciones mayoristas y minoristas y los efectos sobre los distintos tipos de operadores. En consecuencia, tanto en los proyectos de remuneración como en la revisión regulatoria actualmente en curso, la CRC debería asegurar que los conflictos se resuelvan dentro del marco regulatorio aplicable, sin sustituir los procesos de análisis y participación necesarios para adoptar decisiones de alcance general.

3. Replicabilidad y sostenibilidad: conectar el análisis mayorista con el mercado minorista

El documento identifica como objetivos el seguimiento de las condiciones mayoristas, la no discriminación y la viabilidad económica de los operadores retadores y de menor escala. Para materializar esos objetivos, proponemos que el Observatorio mida de forma sistemática la incidencia de los insumos mayoristas en los costos minoristas y examine la replicabilidad económica de las ofertas. No basta con observar que una tarifa mayorista cumple formalmente un tope o una regla general; es necesario evaluar cómo interactúa con los demás costos eficientes que debe asumir el solicitante y con las condiciones comerciales que enfrenta al competir con el proveedor del insumo.

En los servicios móviles, el análisis debería reconocer la relación entre el OMR que suministra acceso y el OMV que compite por los usuarios, así como los posibles efectos de condiciones contractuales, restricciones técnicas, calidad, disponibilidad, funcionalidades y costos complementarios. En fibra y conectividad mayorista, deberían examinarse las condiciones de acceso a redes, transporte y backhaul, incluidas las diferencias de escala y la eventual integración entre proveedores mayoristas y operadores minoristas. Para los paquetes convergentes, el seguimiento debería permitir identificar descuentos, asignaciones de precio y condiciones de contratación que puedan dificultar la comparación o la replicabilidad por parte de operadores que no cuentan con una cartera equivalente de servicios.

Sugerimos que los indicadores incluyan, con el nivel de desagregación y confidencialidad que corresponda, la proporción de los ingresos minoristas absorbida por insumos mayoristas, los costos propios adicionales, los márgenes por servicio y por unidad de negocio, las condiciones de acceso y calidad, la existencia de restricciones contractuales y las diferencias entre precios publicados y efectivamente pagados. Estos indicadores deben interpretarse en conjunto y no como presunciones automáticas de infracción.

4. Los operadores de menor escala no pueden definirse exclusivamente por un umbral de 30.000 usuarios

Consideramos necesario llamar la atención sobre la utilización de un umbral único de 30.000 usuarios como criterio exclusivo para identificar a los operadores de menor escala. La cantidad de usuarios es una variable relevante, pero no describe por sí sola la dimensión económica, la cobertura, la capacidad financiera, la integración vertical, el poder de negociación ni la dependencia de insumos mayoristas de una empresa. Dos operadores con un número semejante de accesos pueden tener condiciones competitivas muy distintas; del mismo modo, una empresa que supere ese umbral puede continuar enfrentando restricciones significativas frente a proveedores integrados de alcance nacional como es el caso de ETB.

Además, un umbral rígido puede generar incentivos no deseados en la organización empresarial. En particular, podría estimular que algunos prestadores distribuyan sus usuarios o actividades entre varias personas jurídicas, o estructuren su operación mediante empresas relacionadas, con el propósito de permanecer individualmente por debajo del límite y conservar el tratamiento regulatorio diferencial. No se afirma que toda estructura de varias empresas responda a ese propósito: pueden existir razones comerciales, territoriales o históricas legítimas. Sin embargo, desde el diseño regulatorio conviene reconocer que un criterio exclusivamente cuantitativo puede abrir espacios para el arbitraje normativo y producir diferencias de trato que no correspondan a la realidad económica del grupo o de la operación.

Por lo anterior, proponemos que el umbral de 30.000 usuarios no opere como frontera única, automática e insuperable para determinar quién es un operador de menor escala o menor tamaño, o en su defecto, ante el alto nivel de concentración del mercado proponer diferentes niveles en la escala de monitoreo e intervención. La CRC debería evaluar una definición multidimensional, que combine el número de accesos con variables como ingresos, cobertura geográfica, participación en mercados relevantes, propiedad y control de infraestructura, grado de integración vertical, dependencia de proveedores mayoristas, capacidad de negociación y pertenencia a un grupo empresarial o existencia de control común. La combinación y ponderación de estos elementos deberá justificarse técnicamente y someterse a consulta, con criterios verificables y previsibles.

Cuando el número de usuarios continúe siendo un criterio aplicable, sugerimos que la metodología establezca reglas claras para considerar relaciones de control, vinculación económica, operación conjunta, uso compartido de activos, marca, sistemas o gestión comercial, en la medida en que sean pertinentes para la finalidad de la norma. También deberían preverse mecanismos de transición y revisión para evitar saltos regulatorios abruptos y reducir la posibilidad de que una reorganización puramente formal determine el acceso a beneficios sin que haya cambiado sustancialmente la escala o la capacidad económica de la operación.

Una definición más completa permitiría dirigir las medidas diferenciales hacia los agentes que efectivamente enfrentan restricciones de escala o dependencia, en lugar de descansar en una cifra que puede resultar insuficiente para describir la presión competitiva que cada operador está en capacidad de ejercer.

5. Criterios de activación de la fase profunda y ampliación de indicadores

Desde ETB apoyamos que la fase de análisis profundo responda a una necesidad regulatoria fundamentada y que los requerimientos adicionales sean proporcionales. No obstante, sugerimos que la activación no dependa exclusivamente de anomalías detectadas en precios o de señales econométricas de coordinación. También debería poder originarse en evidencia estructural persistente, como la dependencia significativa de un proveedor, las restricciones de acceso, el deterioro de las condiciones técnicas, los márgenes insuficientes durante períodos relevantes o los cambios derivados de integraciones empresariales que modifiquen los incentivos de suministro.

En particular, consideramos necesario incorporar expresamente el riesgo de ejercicio de poder de mercado en la demanda o poder monopsónico, que puede presentarse como consecuencia de las integraciones del mercado, pues es claro que el resultado es que uno o pocos compradores concentran una proporción significativa de la demanda de insumos mayoristas y cuentan con capacidad para imponer condiciones de contratación, remuneraciones o acceso que no necesariamente reflejan costos eficientes ni condiciones competitivas.

Este riesgo adquiere especial relevancia cuando los operadores que controlan insumos esenciales también participan en los mercados minoristas y, por tanto, pueden tener incentivos para restringir las condiciones de acceso de sus competidores, incluidos los operadores móviles virtuales (OMV). En consecuencia, la ausencia de incrementos de precios mayoristas o de señales de coordinación entre proveedores no debería excluir la posibilidad de que existan problemas de competencia derivados del poder de negociación de los compradores o de la dependencia de los proveedores frente a estos.

En consecuencia, la primera fase debería incorporar indicadores que permitan identificar tempranamente esas circunstancias: evolución de costos mayoristas respecto de ingresos, diferencias entre condiciones contractuales y operativas, calidad y disponibilidad del insumo, tiempos de provisión y reparación, cambios en capacidad, costos de expansión, condiciones de empaquetamiento y distribución de descuentos. Asimismo, deberían incluirse indicadores de concentración de la demanda mayorista, dependencia económica de los proveedores frente a sus principales compradores, evolución de las remuneraciones y condiciones contractuales, diferencias de trato entre compradores y posibles restricciones a la diversificación de clientes, de manera que sea posible identificar señales de poder monopsónico y sus eventuales efectos sobre la inversión, la oferta y la sostenibilidad de los proveedores.

Para la fase profunda, también sería pertinente examinar la capacidad de negociación de los agentes, la concentración de las compras, la evolución de las remuneraciones mayoristas frente a los costos eficientes, las condiciones de renovación contractual y los posibles efectos de las prácticas de compra sobre la inversión, la innovación y la continuidad de la prestación de servicios.

De igual manera, es importante que las metodologías distingan entre correlación y causalidad, controlen la heterogeneidad entre operadores y permitan explicar los resultados mediante variables relacionadas con cobertura, tecnología, composición de usuarios, geografía y modelo de negocio. Adicionalmente, los criterios metodológicos deberían permitir evaluar tanto el poder de mercado desde la perspectiva de la oferta como desde la perspectiva de la demanda, evitando que el análisis se limite a identificar posibles conductas coordinadas entre vendedores y omita situaciones de dependencia económica o poder monopsónico que puedan afectar la competencia, la inversión y el acceso a insumos mayoristas.

6. Solicitudes concretas

Con fundamento en las consideraciones expuestas, desde ETB solicitamos respetuosamente a la CRC: (i) incorporar la revisión de metodologías de remuneración y de los supuestos de empresa eficiente como componente transversal del análisis de rivalidad; (ii) precisar que el Observatorio es un instrumento complementario y no la única respuesta institucional ante las transformaciones estructurales; (iii) delimitar las competencias de la CRC para que los conflictos particulares no puedan utilizarse para crear o modificar tarifas o metodologías remuneratorias de alcance general. Cualquier nueva intervención tarifaria deberá estar precedida de un AIN y del análisis de mercado correspondiente, garantizando los procesos de participación y decisión regulatoria; (iv) incluir en cada proyecto regulatorio con incidencia competitiva una evaluación explícita de efectos sobre operadores fijos y móviles de menor escala y los criterios para evaluar el riesgo de poder de mercado en la demanda o poder monopsónico; (v) revisar el criterio de

30.000 usuarios para que no constituya la única variable de clasificación y establecer salvaguardas razonables frente al arbitraje normativo derivado de fragmentaciones empresariales; (vi) incorporar indicadores de dependencia mayorista, replicabilidad, sostenibilidad, calidad y costos de acceso; y (vii) permitir que la fase profunda se active también por evidencia estructural, con criterios transparentes, proporcionales y técnicamente sustentados.

Estas propuestas buscan fortalecer la efectividad del Observatorio y articularlo con la función regulatoria de la Comisión. Su propósito no es conferir ventajas injustificadas a determinados agentes, sino asegurar que las reglas promuevan competencia efectiva, reconozcan la diversidad de modelos de negocio y no conviertan las diferencias de escala o integración en barreras regulatorias inadvertidas. Una regulación que observe tanto las conductas como las condiciones estructurales y metodológicas estará en mejor posición para proteger la inversión, la sostenibilidad de los operadores, la entrada y expansión de competidores y el bienestar de los usuarios.

Agradecemos la oportunidad de participar en este proceso de consulta y reiteramos nuestra disposición para aportar información y análisis técnicos que contribuyan al desarrollo de un marco regulatorio que promueva una rivalidad competitiva sostenible en los mercados fijos y móviles.

Cordialmente,



LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO
Gerente Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad

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