

Bogotá D.C., septiembre de 2026

Señores

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

atencioncliente@crcom.gov.co

Asunto: Comentarios de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** al Proyecto Regulatorio "*Observatorio de Rivalidad Competitiva*" (en adelante el "*proyecto*").

Respetados Señores:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente de los proyectos normativos que puedan incidir en las funciones que le han sido asignadas¹. En ese orden de ideas, y después de haber adelantado la revisión del documento referido en el asunto, considera necesario presentar los siguientes comentarios y recomendaciones:

I. Observaciones preliminares

Para empezar, y teniendo en cuenta que uno de los objetivos específicos del observatorio es el monitoreo del bienestar del consumidor, particularmente a través del seguimiento de precios efectivos, descuentos, márgenes sobre costos, dispersiones tarifarias y degradaciones en la calidad del servicio, se considera necesario precisar que su bienestar no depende solo del nivel de precios o de las condiciones económicas de la oferta, sino que también se encuentra relacionado con aspectos como la facilidad para cancelar los contratos, la posibilidad real de la libre elección, la efectividad de la portabilidad numérica, entre otros.

Por esta razón, respetuosamente se sugiere que el Observatorio incorpore dentro de su metodología un componente de seguimiento de protección y satisfacción del usuario, que complemente el análisis económico y competitivo, con información acerca de la relación efectiva entre proveedores y consumidores, cuya fuente puede ser obtenida de las distintas tipologías de PQR, y, denuncias presentadas por los ciudadanos, las cuales analizadas en conjunto, permitirían identificar patrones relacionados con algunas conductas que afecten de manera general a los usuarios, así como, determinados comportamientos del mercado que requieran o ameriten un análisis regulatorio más profundo.

Por otro lado, se considera que la articulación institucional es fundamental, con el fin de compartir e intercambiar información dependiendo la competencia de las Entidades —**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES** (en adelante **CRC**); **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** (en adelante **MINTIC**); **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** (en

¹ Decreto 4886 de 2011 "[p]or medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones", modificado por el Decreto 092 de 2022, "[p]or el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, y se determinan las funciones de sus dependencias" y demás disposiciones concordantes.



adelante **SIC**)—, lo cual redundará en la efectividad de las medidas que se adopten, y evitará duplicidad de la información para los agentes involucrados en el proceso.

En adición, es importante que los hallazgos relacionados con el impacto a los usuarios, aun cuando no constituyan necesariamente conductas restrictivas de la competencia, puedan servir igualmente como información relevante e insumo, para la toma de decisiones en la Delegatura para la Protección del Consumidor, de esta Superintendencia.

II. Observaciones relacionadas con la consulta pública

Ahora bien, con respecto a los interrogantes metodológicos planteados por la **CRC** en el punto 5 del documento, sobre “*Consulta pública y preguntas orientadoras para el sector*” se brindan las siguientes respuestas:

- “*Sobre el alcance de las Fases y la activación condicional de la Fase 2: teniendo en cuenta la nueva estructuración de fases basada en la intensidad de los requerimientos de información —donde la Fase 1 integra el monitoreo transaccional y la modelación econométrica, mientras que la Fase 2 se concibe como una etapa condicional desencadenada por alertas tempranas—, ¿considera adecuados los criterios planteados para su activación? En ese marco, ¿qué variables adicionales de costos operativos/de capital, métricas financieras (márgenes por unidad de negocio) o indicadores de tráfico y saturación de red deberían incorporarse obligatoriamente en la Fase 2 para evaluar la eficiencia técnica, verificar subsidios cruzados y prevenir cierres de mercado?*”

Al respecto, se considera que los criterios planteados en la Fase 1 son adecuados; sin embargo, es importante que gocen de objetividad, de tal suerte que puedan ser medibles o auditables. Adicionalmente, es importante recomendar que el traslado de denuncias e insumos probatorios a la **SIC**, tal como se prevé en la Fase 2, pueda realizarse oportunamente para el desarrollo de las acciones concretas a que haya lugar, tanto en la Delegatura para la Protección de la Competencia, como en la Delegatura para la Protección del Consumidor.

- “*Sobre la suficiencia y alcance del monitoreo (Fase 1): ¿Considera que las dimensiones de mercado y las variables seleccionadas en la Fase 1 (facturación, consumos, descuentos, ubicación, empaquetamiento y reporte por línea activa) son suficientes para identificar oportunamente tanto riesgos de coordinación como potenciales conductas unilaterales y abusos de posición de dominio, o existen indicadores transaccionales o técnicos adicionales que el Observatorio deba incorporar obligatoriamente en su monitoreo de los mercados mayoristas y minoristas?*”

Frente a este asunto, se considera que el conjunto de variables citadas, constituye un núcleo sólido para el monitoreo de las condiciones competitivas; pero, podrían resultar insuficientes, para identificar el impacto de dichas condiciones sobre los usuarios. Por lo que se sugiere incorporar otros ítems como:

- a) Indicadores de calidad técnica por zona: Podría considerarse la velocidad real de subida/bajada, latencia, disponibilidad, tasa de caída de llamadas, entre otros. Además, podría resultar importante, establecer análisis territoriales que permitan

identificar si los niveles de calidad presentan deterioros significativos en zonas donde existe menor número de proveedores disponibles.

- b) Datos de Portabilidad Numérica Móvil desagregados: flujos netos por operador, tiempos y causales de rechazo, como medida directa de presión competitiva.
- c) *Churn*² y ofertas de retención/*win-back*³ por segmento, esenciales para evaluar estrategias de retención de los líderes.
- d) Métricas de empaquetamiento: precio del *bundle*⁴ frente a la suma de componentes en modalidad individual, y penetración de *bundles*, para detectar ventas atadas.
- e) Cobertura y despliegue —sitios 4G/5G, cobertura municipal—, para dimensionar las asimetrías estructurales, con granularidad municipal en el segmento fijo (ya previsto).

Todo lo anterior, debe articularse con el “*Régimen de Reportes*” contenido en la Resolución **CRC** 5050 de 2016 —actualizada por la Resolución **CRC** 8286 de 2026—, evitando duplicidad de cargas y reutilizando los formatos existentes.

Finalmente, debe mencionarse que, el enfoque territorial es fundamental, ya que los indicadores nacionales pueden ocultar situaciones locales en donde los usuarios solamente disponen de uno o dos operadores, no cuentan con alternativas tecnológicas, enfrentan diferencias sustanciales de calidad y reciben ofertas comerciales diferentes a las disponibles en ciudades principales.

En consecuencia, respetuosamente se recomienda incorporar indicadores que permitan identificar municipios o zonas en los cuales la libertad de elección del usuario sea especialmente reducida, de manera que esta circunstancia pueda constituirse en una señal de alerta para el Observatorio.

- “*Sobre el tratamiento de microdatos y asimetría de información: ¿Qué consideraciones técnicas deben implementarse en el procesamiento de la información desagregada por línea o acceso móvil para asegurar que las pruebas de replicabilidad y los análisis de dispersión tarifaria reflejen fielmente la dinámica del mercado, mitigando el riesgo de generar falsos positivos en la detección de posibles exclusiones o estrechamientos de margen (margin squeeze)?*”

Desde esta Entidad, se sugiere tener en cuenta lo siguiente:

- a) **Calidad y comparabilidad del dato:** Validación, tratamiento de valores atípicos y reconciliación de los microdatos con los reportes agregados; comparar siempre

² Pérdida de clientes.

³ Reconquista o recuperación de clientes.

⁴ Empaquetamiento de servicios de comunicaciones.



servicios equivalentes —misma canasta de calidad/GB/tecnología— para no confundir diferenciación legítima con discriminación.

- b) **Estándar de test apropiado:** Aplicar el test del competidor igualmente eficiente (EEO) con los costos del operador dominante, y considerar el competidor razonablemente eficiente (REO) cuando se evalúe el impacto sobre retadores de menor escala; incorporar las economías de escala y alcance para no penalizar precios replicables.
- c) **Horizonte multiperíodo:** Evaluar la rentabilidad del portafolio en un horizonte adecuado, de modo que promociones puntuales no se lean como estrechamiento de margen; exigir persistencia temporal antes de emitir una alerta.
- d) **Imputación de bundles:** Reglas claras para asignar ingresos de ofertas empaquetadas a cada componente —coherente con la desagregación tarifaria que exige la Resolución CRC 8171 de 2026—.
- e) **Carácter indiciario y debido proceso:** Tratar los hallazgos de la Fase 1 como señales (screening), no como conclusiones de abuso; corroborarlas en Fase 2 con costos reales y con oportunidad de explicación del agente.
- *"Sobre las relaciones verticales, redes de transporte y ofertas convergentes: En relación con los riesgos de integración vertical y las operaciones de consolidación sobre redes de transporte y fibra óptica, ¿Debería el Observatorio priorizar el diseño de métricas específicas de rentabilidad cruzada o modelos de acceso a la infraestructura de backhaul para medir de forma aislada los riesgos de cierre vertical, ventas atadas en la oferta convergente y su impacto sobre la viabilidad de los retadores e ISP de menor escala?"*

Sobre este punto, dado el riesgo que plantea la eventual integración vertical **COMCEL – AZTECA** sobre más de 32.000 km de fibra de *backhaul*⁵, se sugiere que el Observatorio priorice un módulo específico de insumos esenciales de transporte, con las siguientes métricas, por ejemplo:

- a) **Test de replicabilidad económica vertical:** Comparar el precio mayorista del insumo (*backhaul*/fibra, RAN, OMV) con el precio minorista propio del integrado, bajo estándar **EEO/REO**, para medir de forma aislada el cierre vertical.
- b) **Métricas de acceso:** Precios, plazos y condiciones de acceso al *backhaul* y a la fibra; tasa de negativas y retrasos; comparación *on-net/off-net*; existencia de cláusulas de exclusividad; en armonía con lo previsto en la Resolución **CRC 8254 de 2026**⁶.
- c) **Rentabilidad cruzada:** Separación contable por eslabón —transporte mayorista

⁵ Red de entorno, infraestructura intermedia que conecta dos nodos de acceso locales, por ejemplo: torres de telefonía móvil o puntos de wi-fi.

⁶ "Por la cual se adoptan medidas regulatorias sobre la actividad mayorista de provisión de redes de acceso local para FTTH"



frente a minorista— y por segmento, para detectar subsidios cruzados y apalancamiento.

- d) **Convergencia:** Precio del *bundle* frente a componentes individuales, "empaquetamiento condicionado" —exigir contratar fijo para acceder al móvil— y su efecto sobre el *churn* de **OMV** e **ISP** de menor escala; coherente con la prohibición de focalización de ofertas contra **OMV** previsto en la Resolución **CRC** 8171 de 2026⁷.

De otra parte, en relación con las ofertas convergentes y los riesgos de ventas atadas, respetuosamente se considera pertinente desarrollar indicadores específicos para estas ofertas que permitan evaluar no solamente los efectos sobre los operadores de menor escala, sino también sobre la libertad de elección; en particular, podría analizarse la diferencia entre precios individuales y empaquetados, las condiciones para retirar uno de los servicios del paquete, las variaciones tarifarias posteriores a la cancelación de uno de los servicios y en general las reclamaciones asociadas a este tipo de ofertas.

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular

Cordialmente,



ALEJANDRO BUSTOS MENDOZA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: David Mancera  / Yirama Nuñez
Revisó: Rocío Bonilla 
Aprobó: Clara Vega 

⁷ "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"

