



Digitally signed by
MARIANA SARMIENTO
ARGUELLO
Date: 2025.09.19 20:14:08 -
05:00
Reason: Fiel Copia del
Original
Location: Colombia

CRC
Radicación: 2025530571
Fecha: 19/09/2025 8:13:39 P. M.
Proceso: 4000 RELACIONES CON GRUPOS DE VALOR

Rad. 2025808674, 2025514572, 2025201815
Cod. 2000
Bogotá, D.C.

Doctor

JOSÉ DE JESÚS HERRERA VELÁSQUEZ

Coordinador del Grupo de Integraciones Empresariales

Delegatura para la Protección de la Competencia

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Correo: contactenos@sic.gov.co; iempresariales@sic.gov.co; jjherrera@sic.gov.co

Ciudad

REF: 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).

Respetado Doctor Herrera,

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), mediante escrito con radicado 2025514572, remitido el 14 de mayo de 2025, emitió concepto técnico en relación con la operación de integración entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC (COLOMBIA TELECOMUNICACIONES)** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. (COLOMBIA MÓVIL)**, presentada ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) el pasado 20 de diciembre de 2024¹. Dicha intervención se realizó en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 de la Ley

¹ La transacción corresponde a la posible adquisición por parte de **MILlicom Spain S.L.**, empresa controlante de **COLOMBIA MÓVIL** y **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, del 100% de la participación accionaria que **TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA S.A.** tiene actualmente en **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**. En tal sentido, la operación de integración tendría como consecuencia la integración económica tanto de **TIGO-UNE** (conjuntamente **COLOMBIA MÓVIL**, **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, en adelante **UNE EPM**, **EDATEL S.A.**, en adelante **EDATEL** y **ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S. EN LIQUIDACIÓN**, en adelante **ORBITEL**) y **MOVISTAR** (conjuntamente **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **OPTECOM S.A.S.**¹) como también de sus respectivas sociedades matrices, subordinadas o afiliadas en Colombia.

Continuación: REF: 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).

1340 de 2009² y el numeral 2.5.1. de la Resolución SIC 2751 de 2021³, normativa que establece la posibilidad de que las entidades de regulación se pronuncien dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación que remitió la SIC dando aviso de la operación.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009 prevé que las entidades de regulación ostentan la posibilidad de intervenir de oficio en cualquier momento de la actuación. Por esta razón, mediante el presente escrito la CRC procede a emitir un pronunciamiento complementario sobre **(i)** los condicionamientos propuestos por terceros ante la SIC, en aras de contribuir con los análisis requeridos para adoptar la decisión a que haya lugar sobre la solicitud presentada por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES y COLOMBIA MÓVIL**; **(ii)** el documento presentado ante la SIC por los intervinientes denominado «Análisis económico de la integración de Tigo-UNE y Movistar en Colombia» el 9 de julio de 2025; y **(iii)** las consideraciones de esta Comisión sobre asuntos que podrían ser objeto de condicionamientos por parte de la SIC de llegar a aprobar la integración en cuestión.

• Consideraciones sobre las competencias de esta Comisión

La Ley 1341 de 2009⁴, modificada por la Ley 1978 de 2019, le asigna a la CRC la misión de promover la competencia en los mercados, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios. Lo anterior con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad de las redes y los servicios de comunicaciones, lo cual se debe cumplir mediante una regulación que promueva la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria, la neutralidad de la red y que incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores que sustentan la intervención del Estado en el sector.

² Ley 1340 de 2009. «Artículo 8. Aviso a otras autoridades. En la oportunidad prevista en el numeral 4 del artículo 10 de esta ley, o, tratándose de una investigación, dentro de los diez (10) días siguientes a su inicio, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá comunicar tales hechos a las entidades de regulación y de control y vigilancia competentes según el sector o los sectores involucrados. Estas últimas podrán, si así lo consideran, emitir su concepto técnico en relación con el asunto puesto en su conocimiento, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación y sin perjuicio de la posibilidad de intervenir, de oficio o a solicitud de la Superintendencia de Industria y Comercio, en cualquier momento de la respectiva actuación. Los conceptos emitidos por las referidas autoridades deberán darse en el marco de las disposiciones legales aplicables a las situaciones que se ventilan y no serán vinculantes para la Superintendencia de Industria y Comercio. Sin embargo, si la Superintendencia de Industria y Comercio se apartara de dicho concepto, la misma deberá manifestar, de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos jurídicos o económicos que justifiquen su decisión.»

³ Resolución SIC 2751 de 2021. «2.5.1. Comunicación a otras autoridades. La decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio de continuar el proceso de autorización de una integración empresarial se comunicará a las entidades de regulación, vigilancia o control competentes en el sector o sectores afectados con la operación presentada, especificando lo siguiente: (...)»

⁴ «Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones».

Continuación: REF: 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).

En virtud de lo anterior, en los numerales 2 y 3 del artículo 22⁵, la citada ley le otorga a la CRC la facultad de promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, ya sea mediante regulación de carácter general o la adopción de medidas particulares, pudiendo en ambos casos proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

Adicionalmente, la norma en comento faculta a esta Comisión para expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo, el régimen de acceso y uso de redes, los parámetros de calidad de los servicios, los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información, y en materia de solución de controversias entre los proveedores de redes y servicios de comunicaciones.

1. Consideraciones generales sobre el análisis de posibles condicionamientos

En el concepto emitido el 14 de mayo de 2025, en el marco del análisis de la operación de integración bajo estudio de la SIC, la CRC señaló una serie de mercados que requerían especial atención. En este sentido, destacó —y aprovecha esta ocasión para reiterarlo— el posible impacto de dicha operación sobre el mercado mayorista de acceso y originación, así como sobre los mercados minoristas de servicios móviles y aquellos asociados al servicio de internet fijo. De manera particular, la Comisión resaltó que uno de los problemas identificados se relaciona con los posibles efectos coordinados entre el agente integrado y COMCEL en el mercado relevante de «Servicios Móviles», en el cual, según el escenario simulado, se observaba un aumento en los precios y una reducción significativa en el bienestar de los consumidores.

⁵ Ley 1341 de 2009. «Artículo 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes:

(...)

2. Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

3. Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias.»

Continuación: REF: 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).

Con este contexto en mente, la CRC resalta que, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, los condicionamientos que la SIC señale a una determinada operación de integración deben propender por eliminar o aislar el efecto anticompetitivo que generaría dicha operación. Por lo tanto, los condicionamientos que la SIC decida adoptar, en caso de que esa sea su decisión, deberían buscar mitigar, al menos, los efectos en los mercados señalados en el párrafo anterior y, especialmente, los efectos coordinados en el mercado relevante relacionado con los servicios móviles. Lo anterior, sin perder de vista que en la medida en que el pronunciamiento de la SIC recaería exclusivamente respecto de la empresa que resulte de la posible integración, la intervención mediante aquellas condiciones que se consideren procedentes y que tengan efecto respecto de todo el mercado, deberían ser analizadas y estudiadas por el regulador en ejercicio de sus competencias.

2. Sobre los condicionamientos formulados por terceros⁶

A continuación, se presenta el resumen de los principales condicionamientos presentados por terceros, los cuales fueron agrupados en ocho (8) temas para su análisis. Además, se presentan las consideraciones de la CRC sobre tales condicionamientos, para lo cual aborda tanto su pertinencia como las condiciones bajo las cuales esta Comisión considera conveniente o no, la imposición de estos condicionamientos.

Los temas que se abordaron son, en su orden: (i) la provisión de RAN; (ii) el acceso a infraestructura; (iii) el régimen de usuarios y las estrategias comerciales en los mercados móviles; (iv) la operación móvil virtual; (v) el servicio de red de fibra neutral FTTH; (vi) el espectro; (vii) los mercados del servicio de televisión; y (viii) otros posibles condicionamientos.

2.1. Frente a los condicionamientos sobre la provisión de RAN

COMCEL

El operador manifiesta que la imposición de medidas regulatorias desiguales para agentes que están en las mismas condiciones de competencia genera ventajas competitivas injustificadas, lo que podría derivar en distorsiones significativas en el mercado. Al respecto, COMCEL explica que en el evento en que se mantengan vigentes las medidas asimétricas impuestas por la Comisión mediante la Resolución CRC 7285 de 2024, aun cuando bajo su entendimiento la dominancia que se le atribuye ha desaparecido, constituiría una ventaja injustificada para **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**.

En concepto del operador, el ente integrado contaría con la capacidad para competir en igualdad de condiciones con COMCEL. Sin embargo, alegó que se ve en la obligación de asumir tarifas diferenciales y conceder acceso a la infraestructura a todos los PRST, lo cual genera que incurra

⁶ En la sección 4.3. del presente documento se hace referencia a información reservada del expediente SIC 21-323829, por lo que la Superintendencia de Industria y Comercio deberá guardar la confidencialidad de esta comunicación conservándola en la parte reservada del expediente al que va dirigida (SIC 24-546942).

Continuación: REF: 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).

en costos operativos más altos que sus competidores directos, lo que limita su capacidad de participar en el mercado.

Por lo anterior, COMCEL solicita, como condición previa temporal de la integración, que se le exija a los intervinientes en la operación de integración que garanticen la obligación de compartir infraestructura pasiva a tarifas reguladas para **TIGO-UNE, MOVISTAR** y sus subsidiarias. Asimismo, requirió que estos agentes publiquen en su sitio web «la información sobre sus torres, mástiles, monopolos, espacios en piso y servicios adicionales sobre la que tengan la propiedad, posesión, o control el acceso a cualquier título, conforme a la Resolución CRC 7285 de 2024».

De igual modo, COMCEL manifiesta que, como condición previa a la integración, se establezca que las tarifas asimétricas de RAN en los 498 municipios contenidos en el Anexo 4.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016 sean aplicables a las intervinientes. Para el efecto, el operador resalta que deben considerarse las condiciones establecidas en la Resolución CRC 7285 del 2024, que dispone:

«a. Cuando la red visitada en materia de uso de RAN para el servicio de voz y SMS en los municipios del anexo 4.8. sea de Tigo y Movistar, o de sus subsidiarias, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, el valor de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional corresponderá al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.1.1. de la presente resolución 5050 del 2016 o aquellas que los adicione, modifique o sustituya.

b. Cuando la red visitada en materia de uso de RAN para el servicio de datos en los municipios del anexo 4.8. sea de Tigo y Movistar, o de sus subsidiarias, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, el valor de remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional corresponderá al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.2.1. de la presente resolución 5050 del 2016 o aquellas que los adicione, modifique o sustituya.»

El operador aclara que la imposición de este condicionamiento sería temporal, pues solo se mantendría vigente hasta tanto la CRC elimine dicha obligación para COMCEL.

MinTIC

Propone que la SIC evalúe la operación de cara a que los competidores de las empresas intervinientes en la operación proyectada tengan acceso mayorista a su infraestructura de red de acceso móvil a nivel nacional a través de un esquema de RAN por capacidad. Este acceso debería darse bajo condiciones razonables y no discriminatorias, asegurando una capacidad significativa de la red del ente integrado.

Adicionalmente, el MinTIC recomienda que las tarifas que cobre la empresa integrada sean establecidas de acuerdo con una metodología de costos marginales. Según este Ministerio, la propuesta debería provenir de las intervinientes en el proceso de integración y ser validada por la

Continuación: REF: 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).

CRC en un término expedito como el de un derecho de petición. Este enfoque debería garantizar que el operador beneficiario (por ejemplo, WOM) pueda competir con planes finales asequibles y maximiza el uso eficiente de la red integrada (evitando capacidad ociosa).

Según MinTIC, estas medidas deben tener un carácter transitorio, donde se cuente con vigencia clara en el tiempo. Posteriormente, corresponderá a la CRC evaluar su incorporación dentro del marco regulatorio general, extendiendo así obligaciones diferenciadas que también apliquen a COMCEL, lo que, según ese Ministerio, contribuiría a reforzar tanto la legitimidad como la proporcionalidad de dichas medidas. Señala que, con base en la experiencia internacional, las medidas deberían fijarse en un horizonte no superior a cinco años.

El MinTIC recomienda regulación simétrica cuyo propósito es garantizar que no se configure un trato inequitativo contra el ente integrado. En especial, esto busca que las condiciones impuestas, para la autorización de la operación proyectada, sean comunes a cualquier operador con condiciones similares, que, en el caso colombiano, sería COMCEL.

WOM

En general, propone que, en dado caso que la SIC decida aprobar la operación de integración, se impongan medidas bajo un enfoque de «Remedy Taker», que beneficie a WOM, debido a su participación actual de mercado y carácter de Challenger o Maverick, con el objetivo de profundizar la competencia.

En el contexto anterior, el operador menciona que la regulación actual es completamente insuficiente, por lo que solicita un modelo en el que WOM cuente, de manera gratuita, con el 25% de la capacidad proyectada de la red bajo titularidad del ente integrado por un plazo mínimo de 7 años. Añade que, una vez se cumpla este paso, el modelo consideraría que empiece a pagar por el acceso a precios marginales. Lo anterior, a su juicio, le permitiría a esta empresa alcanzar economías de escala, lo cual emparejaría la competencia entre todos los agentes.

WOM argumenta que el esquema por capacidad y la temporalidad de la medida son remedios que han implementado diferentes autoridades de integraciones en Europa. Específicamente, la petición de reservar el 25% de la capacidad está alineada con los precedentes internacionales en los que han asignado hasta 30% de la capacidad de la red del ente integrado. Adicionalmente, señala que el periodo de 7 años toma como referencia la fusión entre T-Mobile y Sprint en 2020.

Finalmente, WOM solicita que el ente integrado, resultante de la operación proyectada entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, tenga un plazo no superior a un mes calendario para habilitar el servicio de RAN por capacidad en 4G en todos los municipios en los que tenga esta tecnología y a dos meses calendario para radio-tecnología 5G NSA.

Continuación: REF: 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).

Por otra parte, en el mediano y largo plazo, WOM propone que el ente integrado le brinde RAN Sharing bajo el esquema MORAN, esquema bajo el cual cada agente irradie en su espectro asignado a cambio de un fee orientado al costo marginal, por un horizonte temporal de 10 años. En este condicionamiento, se requiere que se incluyan las redes backhaul y backbone, las cuales son necesarias para el despliegue y operación de redes móviles.

Consideraciones de la CRC:

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:

- i. 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.
- ii. 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.
- iii. Las medidas establecidas sobre los operadores que ostenten posición de dominio persiguen un propósito específico en el mercado, por lo que la SIC debería evaluar si dichas medidas son funcionales para los objetivos que podría llegar a fijar con sus condicionamientos.

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. Por otra parte, la materialización de los efectos asociados con una operación de integración empresarial no es inmediata, por lo que, dada la transición a las nuevas condiciones del mercado, la capacidad del ente integrado de ejercer presión competitiva efectiva a COMCEL no se adquiriría automáticamente.

Continuación: REF: 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).

A manera de ejemplo, a partir de la simulación realizada por esta Comisión en el mercado de servicios móviles -tégase en cuenta que las cuotas de participación proyectadas del ente integrado no corresponden con la suma aritmética de las participaciones observadas-, la cual fue incluida en el concepto emitido ante la SIC el 14 de mayo de 2025, COMCEL alcanzaría una participación de 53,84%, mientras que el ente integrado tendría 34,35% (ver **Tabla 1**). Lo anterior mostraría que, aún con la integración, la distancia en términos de participación de mercado entre estos dos agentes sería relevante.

Tabla 1. Participaciones de mercado por operador en escenarios observado y de integración

	Observado	Integración (sin efectos coordinados)
TIGO-UNE	22,21%	34,35%
MOVISTAR	14,79%	
COMCEL	52,41%	53,84%
WOM	8,21%	9,13%

Fuente: Elaboración CRC.

Específicamente, el umbral de Stenbacka calculado en el escenario de integración es de 41,40%, lo que muestra que la distancia entre el líder de este mercado (COMCEL) y su inmediato seguidor (ente integrado) es significativa, ya que la participación de COMCEL superaría dicho umbral.

Si bien es cierto esta Comisión ha señalado que este umbral es solo un indicio de existencia de dominancia, por lo que, por sí mismo, no funge como una prueba que permita concluir sobre la existencia de la posición de dominio de un agente en el mercado. No obstante, la CRC resalta que este es un simple ejemplo de cómo las condiciones de mercado posterior a la integración no necesariamente eliminarían las características que fundamentaron la constatación de dominancia de COMCEL en servicios móviles.

De este modo, la CRC evaluará, en el ejercicio de las competencias que le atribuye la ley, si en caso de ser aprobada y luego del perfeccionamiento de la operación de integración, las condiciones de dominancia en los mercados relevantes que corresponda. Lo anterior está alineado con los asuntos planteados en el segundo elemento mencionado, pues la extensión de las medidas previstas en la Resolución CRC 7285 de 2024 debe suponer, en todo caso, que se acrediten los supuestos establecidos para tal efecto.

Precisamente, en el marco del análisis del tercer elemento referido, esta Comisión resalta que las medidas contenidas en la Resolución CRC 7285 de 2024 están antecedidas por la identificación de la problemática «ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista Servicios Móviles». Así, como causas del problema, la Comisión estableció la existencia de barreras a la entrada, la demanda inelástica y ausencia de servicios sustitutos, incidencia de la posición de dominio, asimetrías de información, ofertas empaquetadas no replicables por algunos competidores

Continuación: REF: 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).

y pocos incentivos a competir en calidad. Por lo anterior, la CRC fijó como objetivo incrementar la competencia efectiva en los mercados de servicios móviles con el fin de mejorar el bienestar de los usuarios.

Adicionalmente, la CRC recuerda que frente a las medidas de remuneración contenidas en los artículos 4.7.4.1. y 4.7.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, las sendas decrecientes en los valores de remuneración del RAN para servicios de voz, SMS y datos ya alcanzaron el valor final de la senda definida el 1 de mayo de 2025.

Frente a la postura de **WOM** de convertirlo en «Remedy Taker» con el fin de dinamizar la competencia en los mercados de servicios móviles, esta Comisión considera que la SIC debe analizar a profundidad las implicaciones de este tipo de medidas en estos mercados y, especialmente, el mercado relevante que la CRC ha denominado «Servicios móviles».

A continuación, esta Comisión presenta unas consideraciones sobre el concepto «Remedy Taker» en una operación de integración, dadas las referencias que sobre el asunto ha presentado WOM, en relación con los condicionamientos que sugiere a la SIC para que sean impuestos para efectos de autorizar la operación. De manera general, esta figura hace referencia a la designación de agentes beneficiarios de los remedios que se impongan en el curso de una operación de concentración como condición requerida para su aprobación. En el marco de su aplicación, las autoridades de competencia han acudido a la imposición de medidas -o remedios- que consideren elementos tales como activos de las compañías, derechos de acceso o la capacidad de uso de infraestructura, en aras de garantizar que los compromisos asumidos preserven la competencia en el mercado en escenarios posteriores a la aprobación de la transacción principal.

Precisamente, el «Remedy Taker», quien debe ser un agente capaz de ejercer competencia, recibe estos derechos o activos para asegurar que exista una competencia efectiva tras la fusión, mitigando el riesgo de reducción de agentes de mercado, prácticas de abuso de posición dominante, barreras de entrada o aumentos de precios. Ciertamente, esta figura debe ser independiente y capaz de mantener la viabilidad, competitividad y sustentabilidad de los activos adquiridos.

En esencia, el objetivo principal del «Remedy Taker» es evitar que se configure una concentración excesiva que restrinja la competencia, asegurando que los activos desinvertidos continúen siendo una alternativa real y competitiva en el mercado. De modo que, al momento de acudir a su aplicación, las autoridades de competencia analizan que, cuando menos, se mantenga la estructura competitiva previa a la integración, mediante la imposición de medidas estructurales o conductuales que resulten efectivas, oportunas y ejecutables.

De conformidad con lo expuesto, resulta pertinente subrayar que, al momento de su imposición, las autoridades han considerado la necesidad de evaluar la idoneidad técnica, financiera y operativa de los agentes que serían potenciales beneficiarios. Esto quiere decir que debe contar la capacidad

Continuación: REF: 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).

de utilizar los activos o derechos que se le transfieran a efectos de garantizar una competencia efectiva en el mercado. Tales precisiones, entonces, acarrearán que la autoridad defina con certeza cuáles serán las condiciones que gobiernen el uso de estos remedios, lo que incluye que se concreten aspectos tales como el plazo de implementación y los mecanismos de supervisión.

Por lo anterior, los atributos clave del «Remedy Taker» son: (i) independencia económica y operativa de las sociedades intervinientes; (ii) experiencia o capacidad comprobada para operar eficazmente en el mercado relevante; (iii) ausencia de conflictos de interés y; (iv) aprobación previa por parte de la autoridad de competencia, que verifica que el «Remedy Taker» pueda cumplir los objetivos del remedio estructural que plantea la autoridad.

La aplicación de esta figura no es novedosa, pues ha sido utilizada en distintas operaciones de concentración con el objetivo de mitigar riesgos que afecten la competencia. Así, se ha considerado su uso en la medida que permite mantener presión competitiva respecto de factores tales como precios y servicios. Para su ilustración, la Comisión encuentra pertinente acudir a la referencia de los siguientes casos:

- Orange – MasMóvil

En España se adelantó una operación entre Orange y MásMóvil, de la cual resultó la creación de un operador conjunto en servicios móviles y fijos. En el marco de los análisis adelantados, la Comisión Europea identificó riesgos de competencia, especialmente en servicios móviles y fijos, incluyendo posibles aumentos de precios y reducción de presión competitiva de operadores existentes como Telefónica y Vodafone. A modo de ejemplo, la Comisión Europea detectó que la transacción podía generar aumentos de precios superiores al 10%, por lo que identificó que las eficiencias de la operación en materia de ahorro de costos y despliegue de infraestructura no se acompañaban con los efectos que generaban sobre la competencia.

En aras de mitigar la configuración de los riesgos evidenciados, la Comisión Europea consideró la necesidad de que se cediera espectro de una de las intervinientes (MasMóvil) a un operador (Digi), que fue designado expresamente como «Remedy Taker». De igual modo, ordenó que se presentara un acuerdo opcional de Roaming Nacional hacia el agente que resultó favorecido en uso de tal figura, con el propósito de que hiciera uso de dicha instalación esencial, mientras concretaba la expansión de su propia red de servicio⁷.

- Vodafone – Three

En Reino Unido, la autoridad de competencia conoció de la solicitud de fusión que elevaron Vodafone y Three, operación que significaría la reducción de operadores en el mercado, pasando

⁷ Comisión Europea, «Commission approves joint venture between Orange and MásMóvil in Spain, subject to conditions», Caso No. M 10896, 20 de febrero de 2024.

Consulta en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_928

Continuación: REF: 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).

a 3 agentes en un escenario posterior a la transacción. A efectos de su aprobación, se establecieron una serie de compromisos relacionados con los límites de ciertas tarifas móviles y el ofrecimiento condiciones contractuales preestablecidas a los operadores de redes móviles virtuales durante un período de tres años, los cuales debían firmarse previamente por parte de las intervinientes. Si bien, en este caso no se definieron agentes concretos como parte de la aplicación de la figura «Remedy Taker», lo cierto es que las condiciones establecidas fungían en beneficio de terceros participantes en el mercado⁸.

En consecuencia, para la CRC es importante señalar que la SIC, al considerar la figura del «Remedy Taker», deberá evaluar, entre otros factores, la idoneidad de la empresa que asumiría ese rol frente a cada medida en particular, toda vez que el propósito de cualquier condicionamiento en ese sentido debería tener como objetivo mitigar los efectos negativos de la operación.

La esencia de adoptar medidas en las que WOM sea el «Remedy Taker» supone como principal propósito el fortalecimiento del tercer competidor en los mercados vinculados a los servicios móviles, lo cual generaría, en teoría, beneficios en términos de la competencia. Sin embargo, esta premisa no necesariamente siempre es cierta, pudiendo incluso generar efectos indeseados si no se evalúan de manera previa los posibles impactos estructurales y dinámicos del mercado. En el caso analizado, debido a que la operación de integración consolidaría al segundo competidor, el cual concurriría en un mercado donde, a la fecha, existe un competidor que ostenta posición de dominio. En ese contexto, fortalecer el tercer competidor a cambio de debilitar al segundo competidor puede tener efectos nocivos para la competencia, toda vez que se ampliaría aún más la distancia entre el operador dominante y los demás agentes que participan en el mercado, incluido su principal competidor.

A manera de ejemplo, con las participaciones simuladas por la CRC (ver **Tabla 1**), el IHH en la situación de integración sería cercano a 4.169 puntos. En ese escenario, si se traslada 1% desde el ente integrado hacia WOM, el IHH se reduciría cerca de 48 puntos, mientras que, si ese mismo 1% se traslada desde COMCEL hacia WOM, el IHH se reduciría cerca de 87 puntos. La CRC resalta que en ambos casos se reduciría la concentración del mercado, pero en el primero se encuentra una desconcentración menor a cambio de generar una mayor distancia entre COMCEL y el ente integrado.

Por lo anterior, la CRC remarca que la adopción de WOM como «Remedy Taker» sin fijar claramente cuál sería el propósito de la medida y, además, estimar su impacto en los mercados puede tener consecuencias indeseables en términos de competencia. Esto último podría denotarse con mayor intensidad si efectivamente las medidas tienen como consecuencia que se acentúe la posición de dominio en el mercado. Con esto en mente es que la CRC reafirma su posición consistente en que las medidas adoptadas en los potenciales condicionamientos deben estar en armonía con las disposiciones (o modificaciones) regulatorias correspondientes.

⁸ CMA, «Vodafone/CK Hutchison JV merger inquiry», 3 de junio de 2025. Consulta en línea: <https://www.gov.uk/cma-cases/vodafone-slash-ck-hutchison-jv-merger-inquiry>

Continuación: REF: 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).

Ahora bien, en lo que concierne a las solicitudes de condicionamiento que propone WOM y que apoya el MinTIC, según las cuales el operador integrado debería implementar Roaming Automático Nacional por capacidad, y que este se remunere en atención a una metodología de costos marginales, debe mencionarse que si bien dicha medida ha sido adoptada en experiencias como las de Alemania⁹, Austria¹⁰, España¹¹ o Italia¹², esta Comisión considera que se debe realizar un estudio detallado que permita, previo a extrapolar las medidas adoptadas en las experiencias internacionales mencionadas, identificar la complejidad que lo mismo requeriría en el contexto de las realidades técnicas y operativas que enfrentan las redes móviles a nivel nacional, y las cuales pueden distar de aquellas presentadas en Europa.

Sobre este punto, debe mencionarse que la propuesta de WOM difiere en gran medida de las condiciones prácticas y normativas bajo las cuales se provee en la actualidad el servicio de Roaming Automático Nacional, condiciones bajo las cuales el Proveedor de Red de Origen – PRO remunera al proveedor de red visitada -PRV según el uso que haga de su infraestructura; en ese sentido, se debe remunerar por cuantas unidades de minutos de voz, MB de datos, o cantidad de SMS haga uso el PRO en la red del PRV. Este esquema, además de ser el de mayor adopción a nivel mundial, ha sido periódicamente materia de estudio y revisión por parte de la CRC; siendo los estudios más recientes aquellos que culminaron con la expedición de las Resoluciones CRC 7007 de 2022 y 7285 de 2024. En ese sentido, las condiciones normativas actuales para la provisión de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional corresponden con aquellas que propenden por la de facilitar cobertura en aquellos municipios donde realmente se hace necesario hacer uso de dicha instalación esencial, así como la de hacer un uso eficiente de la capacidad de red con la que cuentan los PRV en cada municipio; en todo caso, estableciendo tarifas basadas en costos.

Nótese entonces que la principal diferencia entre el esquema vigente y la provisión de RAN por capacidad recae en que en el segundo caso, el PRV deberá poner permanentemente a disposición de terceros una parte de su capacidad instalada ya sea a nivel de estación base, municipio, región o territorio (renunciando a su aprovechamiento para la provisión de sus propios servicios y sometiéndose a la incertidumbre de si su red será o no la elegida para cursar tráfico en RAN), para que la misma sea puesta a disposición del PRO; esto con independencia de si este último esté o no haciendo uso de la misma. En este escenario, la remuneración deberá entonces obedecer a una tarifa mensual fija que obedezca a la capacidad que se reserve para el PRO, con independencia de las unidades de voz, datos o SMS que efectivamente sean cursadas por este último.

⁹ Operación de Integración entre O2 y KPN.

¹⁰ Operación de Integración entre H3G y Orange.

¹¹ Operación de Integración entre Orange y MásMóvil.

¹² Operación de Integración entre Wind y Three.

Continuación: REF: 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).

Aclarado lo anterior, debe mencionarse que en la actualidad no existen estándares técnicos definidos por 3GPP¹³ que establezcan mecanismos para implementar soluciones estandarizadas de Roaming Automático Nacional por capacidad. Esto se constituye como una primera limitante toda vez que la existencia de estándares técnicos facilita la implementación de soluciones tecnológicas en las cuales no sólo intervienen diferentes PRST, sino también múltiples fabricantes y proveedores de equipos de telecomunicaciones¹⁴, quienes deberán definir las condiciones de operación a partir de escenarios de prueba que pueden prolongarse según las complejidades técnicas que se identifiquen.

En ese sentido, una solución de este tipo debe ser discutida y definida técnicamente por los equipos de los PRSTM involucrados y sus proveedores de infraestructura tecnológica en Colombia sobre la cual operaría el Roaming Automático Nacional por capacidad, entre otros múltiples actores. Por tanto, teniendo en cuenta la complejidad de condiciones que se deberían definir para la adopción de la solución propuesta por WOM, se considera importante que la definición de las condiciones normativas generales aplicables, corresponda a una labor que de forma idónea debería ser adelantada específicamente por el regulador.

En cuanto a la metodología de remuneración que resultaría aplicable de la adopción de un esquema de Roaming por capacidad, esta Comisión no cuenta en la actualidad con insumos de información que permitan validar si la propuesta de WOM y MinTIC para este caso resulte procedente acudiendo a una metodología de costos marginales; de hecho, se desconoce si la implementación de la medida resulta viable desde el punto de vista financiero y económico, con independencia de la metodología de remuneración.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión considera que la determinación de la viabilidad y procedencia de adoptar una medida como la sugerida por WOM, y apoyada por el MinTIC, debe ser estudiada en el marco de un proyecto regulatorio de carácter general a cargo del regulador TIC, con el objeto de poder adelantar con el debido rigor los estudios técnicos, económicos y jurídicos, con el ánimo de construir una regulación que se ajuste al contexto colombiano.

Aunado a lo anterior, la CRC debe poner de presente que la imposición de medidas como la sugerida por WOM exclusivamente sobre el ente integrado pondría constituir un desequilibrio entre el ente integrado y el operador que ostenta posición de dominio en el mercado «Servicios móviles». Específicamente, la implementación de una medida de RAN por capacidad como la propuesta acarrearía inversiones adicionales en cabeza de los interesados, mientras que no ocurriría esto con el operador dominante. Por lo anterior, esta Comisión le recalca a la SIC que este tipo de desbalances pueden ir en contravía de la promoción de competencia en un mercado que

¹³ El «3rd Generation Partnership Project (3GPP)» reúne a 7 organizaciones de Desarrollo de estándares de telecomunicaciones y se encarga de proveer especificaciones técnicas para la operación de redes móviles, con el ánimo que las mismas sean evaluadas y posteriormente materializadas en estándares de operación.

¹⁴ Es importante mencionar que cada PRST puede tener instalados equipos de múltiples fabricantes o proveedores de equipos de red de telecomunicaciones a nivel nacional.

Continuación: REF: 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).

actualmente ya se encuentra altamente concentrado, que la integración concentraría aún más y que los condicionamientos no deberían profundizar dicha concentración.

Con lo hasta acá mencionado, considera la CRC que no resultaría procedente el establecimiento de condicionamientos que, en el marco de una potencial aprobación de la operación bajo estudio, obliguen al ente integrado a ofrecer Roaming Automático Nacional por capacidad con características de capacidad garantizada y gratuidad o a costos marginales. Como se mencionó, dada la complejidad que requiere el estudio de dicha posibilidad, corresponde a la CRC adelantar esta revisión, que, en todo caso, podría resultar en medidas regulatorias de carácter general una vez aplicada la metodología del Análisis de Impacto Normativo. La mencionada revisión, entonces, sería adelantada en el marco del proyecto regulatorio «Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles» incluido en la Agenda Regulatoria 2025-2026 que actualmente se encuentra en ejecución.

Ahora bien, en el evento en que la Superintendencia, a pesar de los argumentos hasta acá presentados, estime procedente adoptar condicionamientos que insten al operador integrado para que provea RAN por capacidad, se recomienda que la definición de las condiciones técnicas, económicas y de temporalidad de dicha obligación sea una labor que se deje en cabeza de esta Comisión. En todo caso, considere que, bajo el hipotético escenario de aprobación de un condicionamiento con los atributos acá expuestos, salta a la vista la necesidad de que el esquema de seguimiento que se adopte sobre el asunto satisfaga los motivos que justifican su imposición. Es decir, no puede reducirse a la fijación de unos términos meramente formales que, al momento de verificar su cumplimiento, desborden la capacidad de la autoridad, bien sea por la complejidad técnica, los costos y la carga administrativa que represente, o por la ambigüedad de los términos en los que se plasme.

Por otra parte, para esta Comisión es imprescindible referirse en términos negativos a la propuesta inicial de WOM de que el remedio a imponerse consista en la oferta de un RAN a precio cero. En efecto, en criterio de la CRC esta propuesta no es viable por consideraciones estrictas de legalidad, por cuanto de acogerse una medida en tal sentido, ella estaría en contra de los principios definidos no solo desde la regulación vigente, según la cual toda relación de acceso, uso e interconexión debe regirse por una remuneración orientada a costos eficientes, sino que también, y más grave aún, estaría en abierta contradicción con el principio de uso eficiente de la infraestructura consagrado en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009¹⁵, según el cual el Estado debe

¹⁵ Ley 1341 de 2009. «Artículo 2. Principios orientadores. (...) Son principios orientadores de la presente Ley: (...) 3. Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos. **El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar**, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, **siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad**, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica **y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura**. Para tal efecto, dentro del ámbito de sus competencias, las entidades del orden nacional y territorial están obligadas a

Continuación: REF: 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).

fomentar el uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones siempre que dicho uso, entre otras características, se remunere a costos de oportunidad y a costos eficientes.

En cuanto a la propuesta de WOM de que a mediano y largo plazo se establezca que el ente integrado le brinde *RAN sharing* bajo el esquema de MORAN, dicha alternativa resulta desde un punto de vista técnico igualmente viable, siendo la principal evidencia de dicha viabilidad la operación actual de UNIRED COLOMBIA S.A.S. Sin embargo, en este punto la CRC hace el llamado nuevamente a reconocer las complejidades técnicas que dicha medida puede acarrear sobre el operador integrado; debe ponerse de presente que esta solución representa un nivel de intervención aún mayor que el mencionado en el caso de RAN por capacidad, toda vez que la adopción de un esquema MORAN implica, más allá de la compartición de la red de acceso, la compartición del sitio y del *backhaul* de red. En el mismo sentido, debe tenerse en cuenta que, en este caso, la demanda de infraestructura y de capacidad es significativamente mayor al presentado en el caso de RAN por capacidad, lo que aumenta la dificultad de su adopción. Adicionalmente, y en la misma forma que se explicó antes, imponer este tipo de medidas por medio de un condicionamiento para el ente integrado resultaría en un tratamiento diferencial frente a las condiciones actuales a las que está sometido COMCEL como operador con posición dominante. En este escenario COMCEL quedaría con mayor capacidad y flexibilidad para operar frente al operador integrado, lo que podría aumentar la distancia entre uno y otro.

Por tanto, frente a la posible adopción de medidas orientadas a obligar la provisión de infraestructura a través de una solución basada en MORAN, la Comisión sugiere igualmente que medidas de este tipo deben ser adoptadas desde la regulación general siempre como resultado de un análisis detallado, y no con ocasión de un condicionamiento que recaiga exclusivamente sobre el operador integrado y que podría incluso ponerlo en desventaja frente al PRSTM con poder significativo de mercado, máxime si se considera la complejidad técnica que involucra la adopción de dicho esquema de compartición.

Es teniendo en cuenta lo anterior que esta Comisión hace un llamado a la SIC para que, en todo caso y a pesar de lo expuesto en este documento, de adoptarse este tipo de medidas, se considere la necesidad de que vengan acompañadas de regulación general que la CRC diseñe transversalmente con el objetivo de mantener condiciones de competencia equilibradas en los mercados mayoristas de acceso y originación, en todo caso poniendo de presente que existen medidas que no se consideran viables por ser contrarias a la legislación vigente, como aquella que sugiere el suministro de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional a precio cero.

En cuanto al comentario de MinTIC que recomienda una regulación simétrica que garantice que no se configure un trato inequitativo contra el ente integrado, debe ponerse de presente que en la

adoptar todas las medidas que sean necesarias para facilitar y garantizar el desarrollo de la infraestructura requerida, estableciendo las garantías y medidas necesarias que contribuyan en la prevención, cuidado y conservación para que no se deteriore el patrimonio público y el interés general.» (SNFT)

Continuación: REF: 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).

actualidad la CRC se encuentra adelantando el proyecto regulatorio de «Esquemas de remuneración mayoristas de redes móviles». En dicho proyecto se están estudiando y considerando escenarios probables como el que surgirá de una autorización de la operación de integración proyectada, los principales esquemas de remuneración que desde la regulación se han definido tanto para Roaming Automático Nacional como para la Operación Móvil Virtual.

En ese sentido, debe mencionarse que será en el marco de dicho proyecto que la CRC adelantará las revisiones a las que haya lugar, no solamente de cara a los esquemas de remuneración que se encuentran definidos en la actualidad y que incluyen la regulación de tarifas en un régimen de Roaming Automático Nacional por tarifas, sino que también se analizarán en detalle las potenciales medidas regulatorias y disposiciones que deberían acompañar la adopción de un esquema de remuneración basada en capacidad, como la que propone WOM en su escrito.

2.2. Frente a los condicionamientos sobre acceso a infraestructura

WOM

Menciona que las redes convergentes utilizan parte de la infraestructura de fibra óptica y, en particular, **MOVISTAR** ha buscado ser proveedor de backhaul de WOM, pero los precios ofrecidos no han sido competitivos frente a los terceros. No obstante, señala que puede existir una eficiencia en la autoprovisión de este insumo. En este contexto, WOM solicita que el ente integrado provea estos servicios a costos, para que así se eviten riesgos de estrechamiento de márgenes o de discriminación tarifaria.

Consideraciones de la CRC:

De acuerdo con lo mencionado por la CRC en el concepto remitido a la SIC el 14 de mayo de 2025, la Comisión identificó que, en el mercado mayorista portador, y específicamente aquel que relaciona la capacidad de arrendamiento de transporte entre municipios, no presenta señales de preocupación con ocasión de la integración. Lo anterior bajo el entendido de que la oferta de este servicio por parte de las intervinientes no es coincidente en varios municipios y, en aquellos en los que sí coincide, la concentración derivada de la integración no es significativa.

A pesar de lo anterior, esta Comisión identifica que generar condicionamientos que conlleven a la compartición con terceros de la infraestructura de transporte con la que cuente el operador integrado, y que la misma sea remunerada a costos eficientes, puede generar efectos positivos en la competencia que permitan a operadores de menor dimensión apalancar el despliegue y la cobertura de servicios de telecomunicaciones en los territorios, sobre todo bajo la perspectiva de un potencial «Remedy Taker».

Al respecto, debe mencionarse que la regulación vigente no establece condiciones que obliguen a compartir la infraestructura de transporte entre PRST toda vez que las mismas no han sido

Continuación: REF: 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).

catalogadas como instalaciones esenciales. En ese sentido, se observa que en caso de que la Superintendencia considere viable la fijación de medidas como las propuestas por WOM, la imposición de un condicionamiento en la operación que apruebe la integración empresarial se constituiría como el mecanismo procedente para tal efecto.

2.3. Frente a los condicionamientos sobre el régimen de usuarios y las estrategias comerciales en los mercados móviles

MinTIC

El MinTIC sugiere que, de cara a la integración entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, la entidad resultante deberá implementar una ventana de portabilidad debidamente informada, para lo cual recomienda que:

- a. La entidad integrada informe de manera directa y oportuna a todos sus usuarios sobre la existencia de la ventana de portabilidad asociada al proceso de integración. Además, que se le informe al usuario que podrá portar su número a otro operador sin algún costo.
- b. Si los usuarios deciden continuar como suscriptores o abonados del operador integrado, se informen las condiciones comerciales en las que el ente integrado prestaría sus servicios al usuario.

Lo anterior deberá ser comunicado por al menos un canal directo y verificable como SMS, correo electrónico, llamada automatizada, mensaje en el portal o aplicación móvil. El operador integrado deberá demostrar que la mayoría de sus usuarios fueron efectivamente informados.

De igual modo, el MinTIC propone que la campaña de información deberá remitir el material publicitario a la SIC, la cual podrá formular observaciones sobre el contenido y el enfoque de la comunicación. Esta ventana de portabilidad debería suministrarse previamente al cierre operativo efectivo a la integración, por lo que el ente integrado deberá remitir el informe de cumplimiento y evidencias a más tardar quince (15) días calendario antes de la fecha proyectada de consolidación comercial bajo una única marca o razón social.

WOM

El operador solicita que se imponga la prohibición de migración automática de clientes prepago y pospago de **MOVISTAR** hacia **TIGO-UNE**. Adicionalmente, solicita que se imponga la carga sobre el ente integrado de informar a los usuarios, de manera semanal por un periodo de dos meses, sobre el derecho que les asiste de portarse a otros operadores. Para garantizar el cumplimiento de lo anterior, el ente integrado no podría radiar el PLMN asignado a **MOVISTAR** de tal manera que los usuarios deban decidir el cambio de operador de manera explícita mediante el proceso de

Continuación: REF: 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).

portación. Sobre lo anterior, indica que COMCEL no debería poder participar en este proceso de migración, para que no se concentre más el mercado.

WOM agrega que esta medida debería ocurrir inmediatamente después de que se haya activado el solicitado RAN por capacidad a que se hizo referencia antes, para que así se dé en un entorno competitivo balanceado.

Asimismo, solicita que se imponga la restricción sobre el ente integrado de dirigir ofertas a los clientes de WOM por un periodo de cinco años. Este tipo de medidas, según afirma, ya han sido adoptadas en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica y tienen como propósito proteger las sanas condiciones de competencia en los mercados.

Aunado a lo anterior, WOM considera que es absolutamente necesario que se prohíba al ente integrado realizar ofertas y acciones de retención o de recuperación de clientes portados hacia WOM, por un periodo de tres meses después de portados. La duración de esta medida debe ser mínimo de 5 años, pues con ello se esperaría que se diera una actualización de la revisión de condiciones de competencia y obtener un efecto correctivo real en el mercado.

Finalmente, WOM solicita que se prohíba la oferta empaquetada de servicios fijos-móviles por un periodo de cinco años, debido a que este operador es el único OMR que no cuenta con servicios fijos en su portafolio. Con esta medida se evitarían prácticas de apalancamiento y subsidios cruzados por parte del ente integrado y, además, darle igualdad de condiciones de competencia a WOM. Como justificación de lo anterior, citan el documento soporte que dio origen a la Resolución CRC 6146 de 2021, en el que se señala que la venta conjunta o empaquetada de servicios móviles con servicios fijos por parte de un operador con posición dominante genera el riesgo de crear ofertas que no sean económicamente replicables por los competidores, toda vez que se pueden trasladar problemas de competencia de un servicio a otro.

Sobre esto último, WOM agrega que la ICN señala que el empaquetamiento por parte de un agente dominante podría afectar negativamente a las ventas de sus competidores, lo cual puede traducirse en un riesgo de exclusión que incrementa las barreras a la entrada, permanencia o expansión de dichos competidores. Agrega que el empaquetamiento fijo-móvil se convierte en una herramienta para reducir el *churn* móvil, lo cual tiene mayor relevancia en Colombia porque, a diferencia de los servicios móviles, los servicios fijos cuentan con cláusula de permanencia.

Consideraciones CRC:

Frente a la solicitud planteada sobre la prohibición de migración automática de clientes prepago y pospago de **MOVISTAR** hacia **TIGO-UNE** y las consideraciones allegadas por el MinTIC, la Comisión encuentra necesario manifestar que sobre este asunto deben considerarse los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, así como aquellos que

Continuación: REF: 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).

prevé la regulación con el objetivo de orientar la interpretación del Régimen de Protección al Usuario (RPU).

Inicialmente, la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, en su artículo 1, determina que esta tiene por objeto definir el marco general sobre asuntos tales como la formulación de las políticas públicas que rigen el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el régimen de competencia, la protección al usuario, entre otros. En particular, como se aprecia en el numeral 4 del artículo 2 de la ley referida, la protección de los derechos de los usuarios funge como uno de los principios orientadores de la normativa en materia TIC, lo que se traduce en la obligación que ostenta el Estado de velar por la adecuada protección de los usuarios.

Ciertamente, factores como el precio, la calidad y la información clara, transparente, necesaria y veraz, anterior, simultánea y oportuna hacen parte de los asuntos que evalúa el usuario al momento de tomar decisiones. De modo que, a la luz de lo establecido en la ley, resulta pertinente acotar que el usuario es quien tiene la potestad de adoptar las decisiones que considere, de acuerdo con sus gustos, necesidades y preferencias.

Tanto es así, que la regulación ha establecido principios y normas que orientan la salvaguarda y protección de los derechos que le asisten a los usuarios en materia de las relaciones que surgen entre estos y los operadores en el ofrecimiento de servicios de comunicaciones, en la celebración del contrato, durante su ejecución y en su terminación, conforme lo prevé el artículo 2.1.1.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

El numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, establece que el RPU debe interpretarse conforme a principios orientadores tales como la libre elección y la información. De un lado, la libre elección consiste en que «en todo momento, corresponde exclusivamente al usuario elegir el operador, los planes, los servicios y los equipos utilizados para acceder al servicio. En ningún caso se puede presumir su voluntad o consentimiento». Por otro lado, el principio de información corresponde al derecho que tiene todo usuario de recibirla de forma «clara, cierta, completa, oportuna y gratuita que le permita tomar decisiones informadas sobre las condiciones del servicio que le es ofrecido o prestado».

Como se observa, la libre elección rige como una garantía que protege las decisiones del usuario en materia de la prestación de servicios de comunicaciones. De ahí que incluso la regulación indique que es una potestad que recae exclusivamente sobre el usuario, en todo momento, por lo que, en ningún sentido y escenario, puede ser arrebatada por terceros distintos a este. Al punto que la misma regulación indica que no existe supuesto alguno que derive en la presunción de la voluntad del usuario ni de su consentimiento, pues deberá considerarse, en todo caso, la voluntad que le asiste a este al instante de adoptar las decisiones que considere para elegir el operador, planes, servicios y equipos utilizados para acceder al servicio.

Continuación: REF: 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).

En tal sentido, la CRC no encuentra necesario que deba incluirse un condicionamiento que tenga como finalidad prohibir la migración automática de clientes prepago y pospago de **MOVISTAR** hacia **TIGO-UNE**, pues como se ha explicado, el régimen normativo aplicable ya dispone reglas que amparan los derechos de los usuarios, especialmente bajo los postulados que operan principios como la libre elección e información.

Por otro lado, respecto a la solicitud consistente en que el ente integrado informe a los usuarios sobre el derecho que les asiste de portarse a otros operadores, la CRC evidencia que, en sentido estricto, dicho requerimiento obedece a la materialización y cumplimiento de las reglas señaladas en la regulación en materia de portabilidad numérica. Sobre este asunto, resulta pertinente traer a colación que, conforme lo establece el numeral 2.6.2.2.2. del artículo 2.6.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, el usuario debe recibir información de su proveedor de servicios de telecomunicaciones respecto del derecho de portar su número.

En tal sentido, la Comisión considera que la inclusión de la regla normativa referida como parte de un condicionamiento no resulta necesaria, pues será suficiente con indicar que, bajo cualquier escenario, incluido el derivado de la presente integración, deben salvaguardarse los derechos de los usuarios, entre el que se encuentra el relacionado con recibir información respecto del derecho de portar su número, tal y como lo prevé la normativa aplicable. Tal señalamiento, entonces, debería redundar en la obligación que tiene el ente integrado de avisar a sus usuarios, que, si bien se va a presentar un proceso de migración automática, previo a la unificación de las redes, debería proporcionar información sobre el derecho que ostentan de portar su número, conforme lo dispone la regulación.

Esta conclusión guarda correspondencia con lo señalado por el MinTIC, en el sentido de manifestar que podrían establecerse, como parte de los condicionamientos que se impongan al ente integrado, el deber de comunicar por múltiples canales las condiciones y reglas que rodean el ejercicio del derecho a portarse, en estricta protección de garantías tales como la libre elección. Así, aun cuando las reglas de portabilidad son amplias y suficientes para proteger los derechos de los usuarios, para tal efecto, la autoridad de competencia podrá establecer las condiciones que considere pertinentes para potenciar la portabilidad en el contexto particular de la integración y frente al mecanismo de seguimiento y cumplimiento de los deberes que surjan con ocasión de un condicionamiento que tenga el sentido acá señalado.

Ahora bien, la solicitud relacionada con que COMCEL no participe en el proceso de migración con el objetivo de evitar mayor concentración en el mercado debe afirmarse, en primera medida, que dicho operador no hace parte de la operación de integración, de modo que no resulta viable imponer condicionamientos en cabeza de agentes que no participan como intervinientes en la operación. Adicionalmente, se debe resaltar que una medida en tal sentido generaría una limitación del principio de libre elección que le asiste al usuario, siendo esta una medida contraria a los postulados que rigen en materia de protección de los derechos de los usuarios.

Continuación: REF: 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).

Por su parte, esta Comisión debe resaltar que una medida de esta naturaleza solamente podría ser el resultado del desarrollo de un proyecto regulatorio que derivara en la imposición de dicha prohibición mediante la expedición de regulación general en tal sentido, de modo que se puedan identificar y valorar en forma adecuada las posibles alternativas regulatorias, sobre todo considerando los principios orientadores del marco normativo vigente, que reconoce la libre elección como un derecho fundamental de los usuarios. Por lo anterior, la Comisión considera que cualquier condicionamiento de este tipo estaría en contravía directa con el régimen regulatorio y la legislación aplicables, por lo que se desaconseja firmemente evitar la adopción de reglas que, lejos de corregir problemas de competencia, puedan terminar afectando los derechos de los usuarios y distorsionando la dinámica del mercado.

Sobre el punto objeto de revisión, la Comisión también encuentra pertinente manifestar que la regulación dispone, como parte de las obligaciones que le asisten a los PRST frente al proceso de portación, que deben abstenerse de realizar prácticas de recuperación de los usuarios solicitantes durante el proceso de portación (win-back). De este modo, la normativa prevé que los operadores móviles de red (OMR) deben abstenerse de contactar a los usuarios que se hayan portado de su red durante el proceso de portación de que trata el artículo 2.6.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 y durante los tres meses siguientes a su finalización.

Sin perjuicio de lo anterior, la CRC observa que podría resultar pertinente que se fije como condicionamiento la prohibición de que el ente integrado dirija ofertas configuradas específicamente a clientes de WOM (incluyendo los salientes) y de los OMV alojados en su red, en tanto que esto podría configurarse como un comportamiento discriminatorio que tendría la potencialidad de reducir sustancialmente la participación de otros actores en el mercado. Ciertamente, el condicionamiento que se defina sobre la materia debe propender por asegurar que las actuaciones del agente integrado no deriven en la exclusión de otros competidores, pues tal circunstancia podría tener efectos adversos frente a la competencia, los usuarios y la prestación del servicio. La CRC profundizará sobre estos condicionamientos en la sección 3 de este documento.

Respecto a la solicitud de prohibir al ente integrado la oferta de servicios empaquetados fijo-móviles, la CRC considera que un condicionamiento de este tipo no resulta conveniente y, por el contrario, podría generar graves distorsiones en la dinámica competitiva del mercado. Imponer esta prohibición únicamente sobre el ente integrado implicaría que, en la práctica, COMCEL sería el único operador con la posibilidad de ofrecer este tipo de ofertas convergentes, lo cual generaría una falla de mercado asociada a la imposibilidad de que tanto el ente integrado como WOM puedan competir en igualdad de condiciones. Esta situación concentraría aún más la ventaja de COMCEL, quien ya ostenta una posición dominante en el mercado de «Servicios Móviles», creando un desequilibrio competitivo con efectos potencialmente irreversibles en los mercados fijos y móviles.

Continuación: REF: 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).

Como lo señaló la CRC en el documento «Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles»¹⁶, en línea con tendencias internacionales, en los últimos años se ha identificado una creciente práctica de empaquetamiento de servicios fijos y móviles en Colombia. Según la Encuesta de hábitos y usos de servicios de comunicaciones adelantada por la CRC, a 2021 el 10,7% de los hogares del país ya contrataban paquetes que incluían servicios fijos y móviles. En atención a la posibilidad de que esta práctica se convierta en un mecanismo de apalancamiento estratégico y de traslado de problemas de competencia del mercado «Servicios Móviles» hacia los mercados fijos, la CRC realizó en diciembre de 2023 y abril de 2024 requerimientos de información específicos para profundizar en la cantidad de accesos mixtos y su participación sobre el total de accesos de los operadores.

De acuerdo con la información recopilada, entre el segundo semestre de 2022 y el cuarto trimestre de 2023, los accesos móviles mixtos crecieron de 1,9 millones a 2,3 millones, mientras que los accesos fijos mixtos aumentaron de 1,5 millones a 1,8 millones. Los accesos fijos mixtos pasaron de representar el 15,5% del total de accesos fijos en el segundo trimestre de 2022 al 18,1% en el cuarto trimestre de 2023. Por su parte, los accesos móviles mixtos registraron un crecimiento más moderado, pasando del 4,4% al 5,3% en el mismo periodo.

Los análisis adelantados por la CRC permitieron concluir que, si bien el empaquetamiento fijo-móvil representa un riesgo potencial de trasladar los problemas de competencia del mercado «Servicios Móviles» hacia los mercados fijos, este riesgo no se ha materializado, ya que no se ha evidenciado un crecimiento en los accesos móviles mixtos correlacionado con un aumento en la participación de mercado de ningún operador en el total de accesos fijos.

No obstante, prohibir esta práctica únicamente para el ente integrado generaría un efecto adverso, al limitar su capacidad para competir en un segmento del mercado que, aunque creciente, resulta estratégico para los operadores que buscan ofrecer servicios convergentes y capturar las sinergias que estos paquetes generan. De adoptarse, esta restricción excluiría al ente integrado y a WOM de un mercado en el que COMCEL, como proveedor dominante, seguiría operando sin este tipo de limitaciones, lo que incrementaría aún más su poder de mercado y afectaría la competencia y la innovación en las ofertas de servicios empaquetados. Por estas razones, la CRC considera que una medida de este tipo tendría efectos netos negativos en términos de costo beneficio, a lo que se suma que la política regulatoria promovida desde la Comisión siempre se ha centrado en garantizar condiciones de competencia efectivas y equitativas para todos los actores, sin generar ventajas injustificadas para ningún operador.

Dicho lo anterior, y en concordancia con los argumentos presentados en la sección 2.1 sobre WOM como «Remedy Taker», imponer esta prohibición sobre el agente integrado sin considerar la ventaja competitiva que tendría COMCEL puede llevar a profundizar los problemas de competencia

¹⁶ Documento soporte. Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles. Página 167. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17-1/Propuestas/documento-soporte-medidas-moviles-fase-2-2000-38-3-17-1.pdf>

Continuación: REF: 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).

en el mercado de «Servicios Móviles». En consecuencia, esta Comisión no considera conveniente adoptar dicha solicitud, a menos de que esté acompañada de una medida regulatoria general para mitigar la ventaja que obtendrían los operadores con posición dominante.

2.4. Frente a los condicionamientos sobre la operación móvil virtual

MinTIC

Con el objetivo de evitar impactos negativos en la continuidad operativa derivados de la operación de integración, recomienda que el ente integrado garantice condiciones de acceso y uso de redes que sean estables, objetivas y no discriminatorias para los OMV actuales y potenciales. Estas condiciones deberán mantenerse durante un período mínimo definido por la SIC, contado a partir del cierre de la operación. Lo anterior permitiría garantizar estabilidad contractual y previsibilidad comercial, lo cual facilitaría la permanencia de los OMV en el mercado.

WOM

Propone que se le transfieran los acuerdos de operación móvil virtual de **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**. Indica que esta medida fue implementada en Estados Unidos en la operación de T-Mobile y Sprint en el año 2020, donde se buscó potenciar a Dish como cuarto competidor. Lo anterior, aplicado al contexto colombiano, tendría como objetivo darle mayor escala a la operación de WOM. Esto cuenta con mayor relevancia en el entendido en el que la red del ente integrado tendría la totalidad de los acuerdos de operación virtual en nuestro país. Para que esta medida sea aplicable, las condiciones comerciales pactadas con los OMV se deben mantener y, además, debe implementarse la medida de RAN por capacidad propuesta por WOM.

ETB

Frente a la operación móvil virtual, ETB plantea los riesgos que se pueden derivar a partir del hecho de que los intervinientes alojan en la actualidad la totalidad de OMV, con quienes tienen acuerdos vigentes y que a futuro deberían ser renovados; en ese sentido, propone los condicionamientos que se citan a continuación:

«**(i)** no modificar las condiciones pactadas con los OMV de forma unilateral, injustificada, ni intempestiva, sobre todo frente a las tarifas, y, en particular, en los escenarios de prórroga de los contratos o nuevas negociaciones de acuerdos; **(ii)** abstenerse de condicionar la oferta de servicios que presta a los OMV por segmento de usuarios, tipo de tráfico o producto; **(iii)** garantizar que ofrecen a los OMV todos los servicios que pueden ser provistos por la empresa integrada, sin que puedan considerarse en las ofertas o acuerdos como "*servicios excluidos*"; **(iv)** abstenerse de negarse a renovar los contratos con los OMV, una vez estos estén próximos a vencerse, de forma injustificada, **(v)** no impedir el acceso de OMV a su infraestructura, en respeto del derecho de acceso, uso e interconexión a las redes de los operadores móviles; **(vi)** dar un tratamiento en condiciones

Continuación: REF: 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).

de igualdad y no discriminación a todos los OMV que se lo soliciten, sobre todo frente a las tarifas de acceso».

Consideraciones CRC:

En relación con la propuesta de WOM de que en el marco de la aprobación de la operación de integración se le transfieran los acuerdos de OMV, los cuales en la actualidad reposan en su totalidad en las redes de los incumbentes, esta Comisión considera que dicha pretensión podría resultar contraria al derecho que les asiste a los OMV de poder escoger el OMR en el que alojarán su operación. Si bien en el concepto emitido el 14 de mayo se reconoció la alta concentración que se presenta en el mercado mayorista de acceso y originación móvil, es necesario mencionar que las condiciones tanto regulatorias como las que resulten de los potenciales condicionamientos a la operación de integración deben propender por constituir una oferta de OMR atractiva en términos de cobertura y financieros, de modo que se permita al OMV acceder a la oferta que resulte de mayor beneficio para su modelo de negocio. Así, la constitución de una oferta de OMR atractiva incentiva la competencia en los mercados minoristas por acción de los OMV. En ese sentido, esta Comisión considera que imponer la constitución de acuerdos de operación móvil virtual con un agente en particular tiene implicaciones diversas, desde limitar la libertad negocial y la libre competencia, hasta introducir esquemas de doble marginalización en el aprovisionamiento mayorista de los OMV lo que terminaría afectando la capacidad de estos de competir en el segmento minorista.

Al respecto, es igualmente importante mencionar que, bajo las condiciones regulatorias vigentes, y específicamente de conformidad con lo establecido en el artículo 4.16.1.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁷, ya se cuenta con un marco que permite que un OMV pueda alojar su operación en la red del OMR de su escogencia, dentro de los cuales se encuentran no solo los incumbentes, sino también WOM y el operador con posición de dominio en el mercado de servicios móviles.

Aunado a lo anterior, debe ponerse de presente lo ya mencionado en las consideraciones expuestas en la sección 2.1. frente a la posibilidad de posicionar a WOM como «Remedy Taker» de los condicionamientos fijados, principalmente, destacando que la transferencia de acuerdos a este operador podría tener consecuencias en los mercados minoristas como el de debilitar al segundo competidor, lo cual puede tener efectos nocivos para la competencia, toda vez que se ampliaría aún más la distancia entre el operador dominante y su principal competidor, especialmente cuando la viabilidad de esta medida depende de la aprobación del RAN por capacidad en la red del ente integrado.

¹⁷ ARTÍCULO 4.16.1.1. OBLIGACIÓN DE PROVEER ACCESO A OPERADORES MÓVILES VIRTUALES: Los OMR (Operadores Móviles de Red) deberán poner a disposición de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles catalogados como Operadores Móviles Virtuales (OMV) el acceso a sus redes bajo la figura de Operación Móvil Virtual para la prestación de servicios a los usuarios, incluidos voz, SMS, datos y los servicios complementarios inherentes a la red de que disponga, de acuerdo con las condiciones establecidas en el presente capítulo. Para el cumplimiento de la presente obligación podrá usarse la infraestructura propia del OMR y la infraestructura de terceros con quien el OMR tenga relaciones de acceso, uso e interconexión.

Continuación: REF: 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).

A pesar de lo mencionado hasta acá, y ante la situación de que en la práctica no se ha evidenciado la constitución de acuerdos de acceso OMV con operadores diferentes a los operadores intervinientes, la CRC considera necesario adelantar una revisión que permita contar con un entorno normativo que propenda por mejorar las condiciones respecto de las cuales se desarrolla el mercado mayorista analizado, y específicamente, bajo la provisión del servicio en la modalidad de OMV. En ese sentido, la CRC formulará actividades orientadas a adelantar dicha revisión desde el frente regulatorio en el marco de sus competencias.

Ahora bien, frente a las preocupaciones allegadas por ETB, y particularmente en relación con las sugerencias de condicionamientos allegados, la CRC considera que, en efecto, en el caso de que se mantengan las condiciones de oferta actuales, la totalidad de la operación móvil virtual se encontraría alojada en el operador integrado. Esto, a criterio del regulador, hace que la operación proyectada implique una preocupación previamente advertida por la SIC en la operación que autorizó la constitución de UNIRED COLOMBIA S.A.S., esto es «que las intervinientes restrinjan de forma arbitraria e injustificada el acceso de los OMV a sus redes»¹⁸.

Es por ello por lo que la CRC recomienda considerar la implementación de medidas que aseguren que la consolidación del operador integrado no genere en ningún caso una modificación de los acuerdos vigentes con los OMV y que pueda resultar en condiciones menos favorables que aquellas que se tienen actualmente pactadas con **TIGO-UNE** o **MOVISTAR**.

Ahora bien, considera esta Comisión que condicionamientos en tal sentido debe mantenerse ante escenarios de prórroga o renovación de dichos contratos con los OMV. En este contexto, la decisión de renovar o prorrogar los contratos próximos a vencer debe recaer en cabeza del OMV, bajo el entendido de que las condiciones de acceso no podrían resultarle menos favorables. Incluso, al ser las intervinientes las únicas que proveen dicho acceso, estas condiciones podrían llegar a ser las más favorables entre las actualmente ofrecidas en el mercado, superando las que hubieran sido pactadas previamente con **TIGO-UNE**, **MOVISTAR** o con el propio operador integrado. Lo anterior se encuentra alineado igualmente con la propuesta allegada por el MinTIC, según la cual se deben generar condiciones de acceso favorables que propendan por una estabilidad contractual para los OMV, al menos por un periodo mínimo a ser definido por la SIC.

Sin embargo, frente a las demás propuestas de ETB, que sugieren que el OMR integrado se abstenga de condicionar la oferta de servicios del OMV por segmento de usuarios, así como la de garantizar que se ofrezca al OMV todos los servicios provistos por el OMR integrado, la de no impedir el acceso del OMV a la infraestructura del OMR o la de dar un tratamiento no discriminatorio en lo relacionado con tarifas de acceso, esta Comisión considera que lo mismo no amerita ningún tipo de condicionamiento que resulte producto de una posible aprobación de la operación en comento. Lo anterior toda vez que dichos aspectos ya se encuentran en su totalidad cubiertos por

¹⁸ Resolución SIC 61548 de 2023.

Continuación: REF: 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).

el régimen de operación móvil virtual definido en el Capítulo 16 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Al respecto, debe aclararse que el régimen actual (que aplica no sólo a las relaciones vigentes, sino a aquellas que se constituyeran o modificaran con ocasión de la consolidación del operador integrado), establece que es una obligación del OMR la de «Prestar al OMV todos los servicios que sean provistos por el mismo OMR a otros proveedores o sus usuarios, sin que los mismos puedan ser establecidos en su oferta como "servicios excluidos"»¹⁹. En el mismo sentido, es claro que el régimen general de acceso e interconexión establece como uno de sus principios el de «Trato no discriminatorio con Acceso Igual - Cargo Igual» y que se entiende aplicable a las condiciones de remuneración que puedan definirse en las relaciones de acceso OMV.

2.5. Frente a los condicionamientos sobre el servicio de red de fibra neutral FTTH

ETB

Plantea los posibles riesgos derivados de la participación que tiene **MOVISTAR** sobre la red de fibra neutral de ONNET Fibra, la cual considera que puede brindar ventajas competitivas al ente integrado en la medida que éste podría acceder a economías de escala en ciudades como Bogotá; así mismo, considera que el ente integrado se encontraría en capacidad de excluir a otros PRST del mercado mayorista. Dicho lo anterior, y con el ánimo de proponer medidas que limiten esos riesgos, ETB propone los siguientes condicionamientos:

«(i) garantizar la independencia de ONNET respecto del ente integrado entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, de tal forma que ONNET siga participando en el mercado como un tercero independiente; (ii) abstenerse de contratar con los distintos PRST que ofrecen su infraestructura, una capacidad de red que la empresa integrada no va a consumir, con el fin de bloquearlos en el mercado; (iii) no modificar las condiciones pactadas con los demás PRST de forma unilateral, injustificada, ni intempestiva sin ningún tipo de justificación razonable y objetiva; (iv) no impedir el acceso de red a los demás PRST; (v) aplicarse la prueba de imputación, de tal manera que sus tarifas reflejen el mismo costo por el uso de la infraestructura, que tienen sus competidores; (vi) garantizar que la información que ONNET reciba de los otros PRST en la prestación del servicio de provisión de red de fibra óptica y servicio portador no será compartida al ente integrado; (vii) garantizar que la información que el ente integrado reciba de los otros PRST en las relaciones de prestación del servicio de provisión de red de fibra óptica no será compartida a ONNET; (viii) abstenerse de terminar los contratos de alquiler de capacidad de red con los distintos PRST de forma unilateral, injustificada o intempestivamente.»

Consideraciones CRC:

Frente a las medidas propuestas por **ETB** relacionadas con ONNET no debe olvidarse que dicha empresa no hace parte del trámite de integración presentado ante la SIC, lo que imposibilita la

¹⁹ Numeral 4.16.1.2.9 del artículo 4.16.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Continuación: REF: 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).

imposición de medidas o condicionamientos directamente a tal empresa. Sin embargo, cabe resaltar que es indispensable que la autoridad de competencia evalúe posibles escenarios en los que el control negativo²⁰ que actualmente ostenta **MOVISTAR** en dicha empresa –confirmado por la SIC en Resolución 83374 de 2021 y que con el perfeccionamiento de la operación proyectada luego ostentaría el ente integrado–, habilite o facilite comportamientos diferenciales en los distintos eslabones de la cadena de valor en que participan tanto ONNET como **MOVISTAR** y que puedan derivar en riesgos para la libre competencia en toda la cadena de valor. En tal sentido, si bien en la operación de integración autorizada por esa Superintendencia mediante Resolución SIC 83374 de 2021 se reconoció que la naturaleza de la empresa hoy conocida como ONNET era la de ser un agente independiente que prestaría sus servicios a cualquier cliente sin restricción alguna, de llegarse a autorizar la integración entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, las condiciones de los mercados de telecomunicaciones involucrados se verían potencialmente alteradas significativamente, lo que ameritaría una reevaluación de la estructura de incentivos que subyace a las relaciones entre **MOVISTAR** y ONNET.

En atención al condicionamiento propuesto para prevenir posibles prácticas de acaparamiento con efectos exclusorios, mediante las cuales el operador integrado podría contratar capacidad de red de forma excesiva o innecesaria con el único propósito de restringir el acceso de otros PRST, esta Comisión considera que una medida de esta naturaleza podría resultar pertinente para el contexto posterior a la integración, en el que el ente integrado podría tener un mayor poder de negociación. Ahora bien, para su adecuada implementación, se debería considerar establecer un mecanismo activo de verificación, ya sea como parte de un esquema de seguimiento desarrollado exclusivamente por la SIC o en conjunto con un tercero experto de naturaleza independiente que certifique la utilización efectiva de la capacidad contratada en forma periódica, garantizando así la transparencia en la operación del mercado mayorista involucrado.

Acerca del condicionamiento propuesto sobre la no modificación unilateral, injustificada e intempestiva de las condiciones pactadas con otros PRST, se entiende que esta medida apuntaría a preservar la estabilidad jurídica y comercial de los acuerdos vigentes, evitando que el operador integrado imponga condiciones más gravosas tras la integración, de modo que la continuidad de los términos previamente acordados se mantenga a menos de que existan razones objetivas, técnicas o comerciales debidamente justificadas y acreditadas ante la SIC o ante cualquier tercero independiente cuya experticia pueda certificar la necesidad y validez de la modificación, todo como parte de un esquema de seguimiento. En todo caso, esta Comisión resalta que, en el diseño de un condicionamiento en el sentido indicado, la SIC debe prestar especial atención a que los PRST tengan la posibilidad de optar por las condiciones más favorables entre las originalmente pactadas con cualquiera de los operadores preexistentes, para así salvaguardar las condiciones de competitividad derivadas de tales contratos.

²⁰ El control negativo al que se hace referencia se explica y analiza en detalle en la sección 4.3.

Continuación: REF: 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).

Sobre el condicionamiento propuesto encaminado a que el ente integrado no impida el acceso a la red de ONNET por parte de otros PRST, debe indicarse que esta exigencia ya se encuentra consagrada en el régimen general de interconexión y acceso desarrollado por la CRC, previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016 y en la Ley 1341 de 2009. En ese sentido, aunque su reiteración puede reflejar preocupaciones legítimas de terceros, si se constata que las normas vigentes ya garantizan el derecho de acceso en condiciones no discriminatorias, transparentes y razonables, no se requeriría como condicionamiento adicional. No obstante, su vigilancia estricta en cabeza del MinTIC cobra relevancia en un contexto de mayor concentración, a lo que se suma que la autoridad de competencia, en ejercicio de sus funciones de supervisión, adquiere un papel preponderante en la vigilancia de prácticas potencialmente restrictivas derivadas del establecimiento de requisitos injustificados para la contratación o derivadas de eventuales negativas a contratar.

Respecto de la aplicación de la prueba de imputación, debe indicarse que ya en el marco regulatorio expedido por esta Comisión se encuentra establecido y desarrollado el principio de trato no discriminatorio. Sin embargo, el uso de la prueba de imputación, como la propone ETB, puede resultar útil como herramienta técnica complementaria para verificar que las tarifas aplicadas por el operador integrado a sus rivales no resulten en márgenes negativos o barreras a la competencia. En ese contexto, sería razonable evaluar la posibilidad de que un tercero independiente, bajo supervisión de la CRC o la SIC, pueda aplicar esta prueba como mecanismo de monitoreo del comportamiento con posterioridad a la integración.

Frente al condicionamiento propuesto encaminado a que ONNET no comparta información sensible con el ente integrado, vale anotar que, aunque esa empresa no es parte directa de la operación de integración autorizada, como se indicó, es necesario poner especial atención a la participación societaria de MOVISTAR –cuyo sucesor sería el ente integrado–, pues esta podría generar riesgos de posible coordinación o de intercambio de información sensible. Por ello, se justifica que la SIC valore si mediante el eventual diseño de medidas estructurales o de comportamiento podría prevenir el flujo cruzado de información entre ONNET y el operador integrado. Esta revisión puede incluir obligaciones de protección de información sensible, implementación de restricciones internas en el flujo de información, tales como mecanismos de segregación de información, controles de acceso, cláusulas de confidencialidad reforzadas y sistemas de trazabilidad de la información dentro de las organizaciones, así como auditorías independientes, entre otras. Lo anterior se aplica también frente al condicionamiento sugerido por ETB consistente en que el ente integrado no comparta información de otros PRST con ONNET.

Finalmente, en relación con el condicionamiento propuesto consistente en que se imponga la obligación al ente integrado de abstenerse de terminar contratos de alquiler de capacidad con los PRST de forma unilateral e injustificada, esta Comisión entiende que ello tiene como propósito impedir que, una vez consolidada la integración, el nuevo operador rescinda arbitrariamente contratos vigentes con terceros competidores, afectando su operación, con lo que se podría materializar un comportamiento de exclusión. En consecuencia, la CRC recomienda que se considere la implementación de mecanismos de control que verifiquen si las terminaciones

Continuación: REF: 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).

contractuales responden a causas objetivas y no son utilizadas como herramientas anticompetitivas, como por ejemplo procedimientos específicos y validaciones previas para verificar y evaluar las justificaciones que soporten la intención de dar por terminado un contrato, o mecanismos equivalentes.

2.6. Frente a los condicionamientos en materia de espectro

ANE

Señala que, en un contexto de consolidación de los mercados, será fundamental revisar las políticas de asignación de espectro radioeléctrico, en especial, la que establece los topes de asignación de este recurso. En el caso de la integración entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, la ANE considera que dicha integración implicará un replanteamiento, debido a que la operación afecta los parámetros con los que se calculan los topes: espectro disponible y número de operadores en el mercado. En ese contexto, la ANE indica que la identificación precisa del número de operadores potencialmente interesados en participar en procesos de asignación de espectro radioeléctrico es necesaria para calibrar los topes de asignación. Sin perjuicio de lo anterior, la ANE señala que el agente integrado deberá cumplir con los topes establecidos y en consecuencia completar un plan de devolución de espectro radioeléctrico.

Por su parte, la ANE estima que el *refarming* espectral es una estrategia que permite reorganizar frecuencias dispersas, trasladando servicios heredados a bandas menos eficientes, con el fin de liberar bloques contiguos de espectro para tecnologías más avanzadas. Sobre lo anterior y en el contexto de la integración entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, resalta que la banda de 850MHz no tendría problemas con su distribución actual. No obstante, la ANE propone que una reorganización de la banda AWS donde un operador tenga el espectro de 1710MHz a 1725MHz y de 2110MHz a 2125MHz y el otro tenga de 1745MHz a 1755MHz y de 2145 a 2155 MHz.

COMCEL

El operador resaltó la necesidad de imponer condicionamientos en materia del espectro al ente integrado. La solicitud elevada por COMCEL está estructurada con base en los puntos que se exponen a continuación:

Inicialmente, COMCEL alegó que **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, una vez se integren, superarán los topes de espectro radioeléctrico que se encuentran definidos en el artículo 2.2.2.4.1 del Decreto 1078 del 2015, modificado por el Decreto 984 de 2022. Sobre este asunto, el operador explicó que los topes establecidos en la normativa funcionan como mecanismo de regulación para limitar la cantidad máxima de espectro que puede poseer un operador móvil de red, con el objetivo de evitar la concentración de este bien escaso y fomentar la competencia en su recurso de asignación.

Continuación: REF: 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).

Por lo anterior, COMCEL solicitó que la SIC objete la operación, salvo que imponga como condición la devolución o cesión previa del excedente del espectro. Para el efecto, el operador señaló que mediante la Resolución SIC 61548 del 2023, la autoridad le impuso a **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** la obligación de devolver, de manera escalonada, el derecho de uso de una porción del espectro radioeléctrico a una Unión Temporal. No obstante, considera que la operación de integración entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** derivaría en que la Unión Temporal, que actualmente ostenta derechos sobre el espectro radioeléctrico, pase a formar parte de la misma estructura empresarial, lo que en los términos del Decreto 2248 del 2023 implicaría que la contabilización del tope máximo de espectro por PRST debe tener en cuenta los valores del ente integrado y de la Unión Temporal.

Frente a lo expuesto, el operador manifestó que no existe un mecanismo técnico ni regulatorio que garantice que el espectro cedido por **TIGO-UNE** a la Unión Temporal no sea utilizado simultáneamente por el nuevo agente integrado. Así, en su concepto, esta circunstancia no solo llevaría a que los operadores excedan los límites de espectro establecidos, sino que también permitiría un uso indebido del espectro, pues podría ser utilizado por agentes que no son sus titulares ante el MinTIC.

De este modo, el operador solicita que, antes de que las intervinientes se integren formalmente en el mercado, como condición la SIC debe requerir que realicen la devolución de espectro en las siguientes condiciones:

- «a. En bandas bajas: La devolución debe ser de al menos 15 MHz contiguos, en cumplimiento del compromiso ya adquirido en la Resolución 61548 de 2023 de la SIC, en la cual se comprometió a la devolución de 25 MHz en la banda de 850 MHz por parte de Movistar.
- b. En bandas medias: La devolución debe ser de al menos 40 MHz contiguos, según lo dispuesto en la misma resolución, que en la que se comprometió a la devolución de 40 MHz en la banda AWS (30 MHz por parte de Tigo y 10 MHz por parte de Movistar).»

Sobre lo anterior, COMCEL precisó en su solicitud que la devolución de las bandas del espectro por parte de **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** se realice en ubicaciones de espectro adyacentes, previa validación del MinTIC. Así, el operador explicó que las «frecuencias de AWS a devolver deberán ser en primera instancia aquellas con las que actualmente opera Tigo y que se ubican adyacentes al espectro de AWS extendido» y que «las frecuencias de 850MHz a devolver deberán ser en primera instancia aquellas con las que actualmente opera Movistar que se ubican adyacentes al espectro de 850MHz utilizado por Claro».

Adicionalmente, el operador subrayó que es necesario imponer condicionamientos que resulten en la reorganización del espectro. En síntesis, COMCEL indicó que, previo a la integración, las intervinientes deben «reorganizar el espectro que actualmente usan en la banda de 1900MHz de manera que el espectro finalmente disponible corresponda a una porción continua, de 10MHz (5+5MHz) continuos y adyacente tanto al espectro actualmente asignado a COMCEL como al que

Continuación: REF: 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).

quedará siendo utilizado por la operación integrada una vez reorganice su espectro en esta banda». Desde su perspectiva, si no se logra este condicionamiento, «el espectro disponible en la banda de 1900MHz quedará fragmentado, discontinuo, no aprovechable por ningún otro actor del mercado (operador) y sin posibilidad de ser subastado por parte del Estado».

Finalmente, COMCEL destacó que no es suficiente el hecho de que el ente integrado anuncie la devolución del espectro, pues considera que se debe garantizar que:

«(i) el espectro efectivamente sea liberado y dejado de usar por el ente integrado; (ii) las frecuencias devueltas sean técnicamente utilizables y no presenten interferencias, (iii) el Estado pueda reasignar dicho espectro en condiciones que beneficien la competencia». El operador indicó que a efectos de validar lo anterior, la ANE y el MinTIC deberán emitir certificaciones públicas que acrediten que el espectro está libre de interferencias y listo para ser reasignado. Estas acciones, según precisó, evitarían que las «bandas liberadas queden inoperativas por problemas técnicos y se fomenta la competencia, asegurando que otros operadores puedan acceder al espectro en igualdad de condiciones.»

Frente a lo anterior, el operador subrayó que la SIC tiene el deber de verificar que las intervinientes cumplan con los requisitos para ceder el espectro, incluido el cumplimiento de las obligaciones de hacer derivadas de la asignación del espectro radioeléctrico, dadas las condiciones que rodean el marco normativo aplicable. En criterio de COMCEL, «la SIC solo podrá aprobar la integración si se acredita que **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** han cumplido con todas las obligaciones de hacer impuestas por el MinTIC en los actos de asignación del espectro». Esta circunstancia incluye, a su vez, la validación sobre el cumplimiento de obligaciones generales, la verificación de que se encuentren al día por concepto de contraprestación pecuniaria y el cumplimiento de las obligaciones de ampliación de cobertura y de actualización tecnológica.

Por lo anterior, el operador también propuso que se imponga como condicionamiento que **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** sean deudores solidarios respecto al cumplimiento de las obligaciones derivadas del espectro cedido. Según explicó, esto facilitaría que, ante un escenario de incumplimiento de las obligaciones de hacer asociadas al espectro radioeléctrico cedido a la Unión Temporal, se le podría exigir a cualquiera de las empresas el cumplimiento de dichas obligaciones, garantizando así que la cesión del espectro no implica la evasión de compromisos previamente adquiridos.

WOM

La experiencia internacional muestra que en algunas operaciones se les ha condicionado la aceptación de la operación a la desinversión en espectro. En el caso colombiano, el ente integrado tiene la obligación de devolver espectro, pues se superarían los topes. Ahora, en el caso colombiano, según WOM, la demanda en el corto plazo por ese espectro sería nula, pero en el mediano y largo plazo puede convertirse en una herramienta que promueva la competencia en los servicios móviles.

Continuación: REF: 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).

Consideraciones CRC:

La CRC considera que no resulta pertinente incluir condicionamientos como los propuestos por algunos intervinientes en relación con la cesión de espectro y la realización de procesos de *refarming* dado que estos asuntos se encuentran en el ámbito de competencias del MinTIC, con el apoyo técnico de la ANE. El cumplimiento de dichos compromisos, por su naturaleza, no podrían serían exigibles de forma exclusiva a las intervinientes, pues dependen de actuaciones administrativas por parte del MinTIC. En efecto, la normativa aplicable ha dispuesto que la entidad competente es el MinTIC, quien está facultada para otorgar los permisos para el uso del espectro, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 8 de la Ley 1978 de 2019.

En este sentido, tal y como lo dispone el numeral 5 del artículo 17 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por el artículo 13 de la Ley 1978 de 2019, la cartera ministerial tiene como objetivo ejercer la asignación, gestión, planeación y administración del espectro radioeléctrico. A su turno, el numeral 6 del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019, dispone que es función del MinTIC asignar el espectro radioeléctrico con fundamento en estudios técnicos y económicos con el propósito de fomentar la competencia, la inversión, la maximización del bienestar social, el pluralismo informativo, el acceso no discriminatorio y evitar prácticas monopolísticas.

Asimismo, de acuerdo con lo contenido en el artículo 25 de la Ley 1341 de 2009, la ANE tiene como objeto brindar soporte técnico para la gestión y planeación, así como la vigilancia y control del espectro radioeléctrico, en coordinación con las autoridades que ejercen funciones relacionadas con el asunto. Así, el numeral 1 del artículo 26 de la Ley referida dispone que la ANE tiene como función asesorar al MinTIC en el diseño y formulación de políticas, planes y programas relacionados con el espectro radioeléctrico.

El *refarming*, entendido como el proceso mediante el cual se reorganiza o redistribuye el uso de bandas de espectro radioeléctrico asignadas previamente para permitir su utilización con tecnologías más eficientes o para atender nuevas necesidades del mercado, es una herramienta de política pública orientada a la gestión óptima de este recurso escaso. Su implementación requiere una evaluación técnica y de política sectorial que excede el marco de una operación de integración particular y, por tanto, debe ser liderada por MinTIC con el acompañamiento de la ANE.

En este sentido, un condicionamiento de esta naturaleza no podría considerarse razonable ni proporcional en el marco del análisis de la operación de integración. Lo anterior, porque la necesidad de realizar un proceso de *refarming* no está asociada exclusivamente a las porciones de espectro involucradas en la integración, sino que podría ser un aspecto transversal a las distintas asignaciones vigentes que hoy existen en el mercado y, como tal, debe abordarse como una política sectorial integral y no como una medida aislada impuesta como parte de una operación particular.

Continuación: REF: 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).

En efecto, un *refarming* parcial e ineficiente no solo distorsionaría las trayectorias de crecimiento del sector, al restringir la posibilidad de capturar ganancias dinámicas de eficiencia e inversión en nuevas tecnologías, sino que también implicaría pérdidas de bienestar para los usuarios al retrasar mejoras en cobertura, calidad y precios derivados de un uso más racional y coordinado del espectro. Pretender trasladar esta responsabilidad a un condicionamiento de competencia no solo desborda las funciones de la SIC y la CRC, sino que podría generar distorsiones en la gestión eficiente y equitativa del espectro, contrariando los principios que rigen su administración en Colombia.

Por tanto, y en relación con las consideraciones expuestas por la ANE, si bien puede ser necesario realizar una revisión de los toques de espectro, en función de las que serían las nuevas condiciones del mercado, así como la ejecución de estrategias de *refarming* sobre algunas de las bandas de espectro, lo mismo debe corresponder al ejercicio que realicen el MinTIC y la ANE en lo de su competencia como entidades que cuentan con la experticia para adelantar la evaluación técnica y de política sectorial de dichas medidas, y no a condicionamientos que puedan ser establecidos por la SIC en el presente trámite, y que recaerían únicamente sobre el ente integrado.

En esa medida, esta Comisión advierte la necesidad de que desde el MinTIC y la ANE se avance en forma efectiva en el marco de sus competencias en materia de administración del espectro radioeléctrico, considerando los aspectos antes planteados y los potenciales riesgos que de allí se derivan en el contexto de la eventual integración entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**.

Por otro lado, como es bien sabido, actualmente existen bloques cuya asignación no se ha materializado ya sea debido a que en los respectivos procesos de asignación no se presentaron ofertas o porque simplemente no se han incluido determinadas bandas en los procesos de selección que se han llevado a cabo a la fecha. Así las cosas, debe ponerse de presente que se hace necesaria una mayor celeridad en la estructuración y ejecución de mecanismos de asignación de espectro por parte del MinTIC, pues ello se constituiría como un gran habilitante para un mayor despliegue de redes y ampliación de cobertura, lo que a su vez redundaría en mejoras en términos de condiciones de competencia y de calidad en el servicio para los usuarios.

Así, se plantea la necesidad de que, dentro de los límites del ordenamiento jurídico, se considere por parte del MinTIC una mayor flexibilidad y dinamismo en los mecanismos de asignación de espectro, lo que incluye la revisión de aspectos tales como los requisitos, condiciones y procedimientos de asignación, así como las obligaciones a las que se sujetaría la asignación de los permisos de modo que se optimice el uso de este recurso. En efecto, no debe olvidarse que es potestad del MinTIC la determinación de condiciones tales como el valor a cambio del cual se asignarían los permisos de uso y explotación del espectro, especialmente si se trata de ampliaciones de cobertura o si el objetivo es incentivar la entrada de nuevos agentes al mercado, casos en los cuales se podría considerar hacer menos onerosas las obligaciones de los proponentes y eventuales asignatarios de espectro.

Continuación: REF: 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).

Finalmente, en cuanto a la eventual devolución de una porción del espectro adjudicada a las intervinientes, esta Comisión advierte que, de superarse el tope máximo previsto por el ente integrado, corresponde al MinTIC y a la ANE definir, en el marco de sus competencias, las condiciones y reglas de reasignación de dicho recurso. No obstante, esta Comisión considera pertinente resaltar que, desde la óptica de competencia, dichas porciones podrían destinarse de manera transitoria —o incluso con vocación de permanencia— a otros operadores distintos del ente integrado, como parte de un mecanismo que incremente la replicabilidad y promueva la sostenibilidad del mercado. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los OMV, por la naturaleza de su modelo de negocio, no contemplan la tenencia directa de espectro ni la gestión de infraestructura asociada, sino que basan su operación en el acceso a redes de terceros. Por ello, más que considerar una reasignación directa a OMV, resulta relevante que las reglas que defina el MinTIC faciliten esquemas de aprovechamiento que les permitan, bajo su lógica operativa, participar en condiciones que favorezcan la cobertura, la calidad del servicio y, en últimas, el bienestar de los usuarios.

En línea con lo anterior, dada la relación existente entre el despliegue de infraestructura y la disponibilidad de espectro, la SIC puede considerar en coordinación con el MinTIC que parte de la infraestructura de las intervinientes que desmontaría el ente integrado para aprovechar las sinergias generadas, dada la optimización de red en el marco de la NetCo y la presente operación de integración, se ponga a disposición para la asignación a un tercero de manera forzosa con el fin de dar aprovechamiento a la infraestructura y promover la competencia, principalmente en los mercados minoristas relacionados.

2.7. Frente a los condicionamientos relacionados con los mercados del servicio de televisión

ETB

Ese operador manifiesta que la televisión es una industria que se caracteriza por su alto grado de integración vertical, dado que un agente puede tener presencia en diferentes eslabones de la cadena de valor. Así, al referirse al mercado de adquisición mayorista de canales de televisión de pago, el operador indica que «el valor promedio de los derechos de emisión cambia en relación con el tamaño de la empresa que los compra, e inciden factores como el número de suscriptores o usuarios con los que cuenta el proveedor de televisión, el área geográfica (...)». Sobre este punto, aclara que los derechos de emisión pueden adquirirse de manera individual o empaquetada con la posibilidad de negociar la calidad o exclusividad, e incluso el estudio de ofertas de canales premium, respecto de los cuales se cobra un servicio adicional a los usuarios para dar acceso a este tipo de canales.

En lo relacionado con el mercado minorista multicanal de televisión, ETB resalta que se caracteriza por alta sustituibilidad, en tanto que los consumidores eligen entre varias opciones de contenido. Asimismo, ETB señala que el mercado portador para el servicio de televisión se caracteriza por

Continuación: REF: 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).

tener condiciones similares a las expuestas en el acápite **1.2.** de este documento. Entre otros aspectos, resalta que la red de fibra óptica, hoy en día, es el medio más utilizado para la distribución de señales de televisión por su velocidad y baja latencia. Frente a la adquisición de canales de televisión de pago, ETB afirma que los derechos de emisión cambian según el tamaño de la empresa que los está adquiriendo, en ese sentido, considera que el ente integrado contaría con un mayor poder de negociación con los proveedores de contenido, lo que puede ocasionar que dicho operador ejecute estrategias de adoptar precios bajos que no sean posibles de igualar por los demás operadores. Así mismo, afirma que pueden presentarse acuerdos de exclusividad con proveedores de contenidos premium, la cual puede limitar la entrada de nuevos operadores.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, ETB indica que la integración, en materia del mercado de contenidos, podría tener las siguientes consecuencias:

- Efectos significativos en el mercado de contenidos audiovisuales, dado que la transacción generaría un escenario de duopolio, por lo que, según estima, el ente integrado tendría mayor capacidad de negociación con los proveedores de contenido (plataformas, productoras, agregadores, canales, entre otros). Esta circunstancia, a su turno, generaría que el ente cuente con condiciones más favorables «en un mercado en el que el costo o las tarifas se derivan del número de accesos o usuarios que tenga el operador». Por lo anterior, manifiesta que los costos de derechos de transmisión y el valor de acceso a contenidos podrían tener precios más bajos, con lo cual se permitiría al ente integrado ofrecer servicios empaquetados en el mercado minoristas a precios bajos o, incluso, por debajo de su costo.
- Restricciones de acceso a contenidos a los otros operadores, dada la posibilidad de que el ente integrado suscriba acuerdos de exclusividad con proveedores de contenidos premium, lo que limitaría la oferta de sus competidores «reduciendo así el atractivo de su oferta para los usuarios». En criterio de ETB, este factor podría aumentar las barreras de entrada del mercado para nuevos operadores, pues deberían incurrir en inversiones significativas para competir en igualdad de condiciones.
- Estrategias de precios predatorios, lo que generaría condiciones de competencia agresivas, ocasionando la salida de operadores de menor tamaño, así como dificultades en la entrada de nuevos operadores toda vez que no tendrían la capacidad de replicar ofertas competitivas. Según ETB, tal circunstancia podría derivar en una alta concentración de la oferta, lo que podría generar en un aumento unilateral y sostenido de los precios por parte del agente económico beneficiado.
- Menor diversidad de la oferta audiovisual dada la consolidación de un duopolio con poder significativo en el mercado de contenidos. Al respecto, resalta que el ente integrado tendría la capacidad de negociar acuerdos exclusivos con proveedores de contenido premium, lo que limitaría el acceso de otros operadores a dichos contenidos reduciendo la variedad de opciones disponibles para los usuarios. Según ETB, lo mencionado «afectaría especialmente la oferta de contenidos

Continuación: REF: 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).

locales, independientes o culturales, que podrían ser desplazados por contenidos comerciales de mayor demanda».

De este modo, ETB propone que se impongan los siguientes condicionamientos al ente integrado con el fin de prevenir los riesgos expuestos:

- Abstenerse de pactar exclusividades con los proveedores de contenidos premium (plataformas *streaming*, deportes, películas y series);
- La aplicación de los condicionamientos señalados en el numeral 2.4. para el mercado mayorista portador, dada su relación con el servicio de televisión;
- Abstenerse de aplicar subsidios cruzados entre unos servicios y otros; y
- Ordenar que los precios de sus servicios obedezcan a la estructura de costos de dicho servicio.

Consideraciones CRC:

Los condicionamientos planteados por ETB sobre la materia requieren una evaluación que considere, cuando menos, los resultados que han arrojado los análisis de competencia adelantados por la CRC en el ejercicio de sus funciones, la regulación expedida sobre aspectos tales como la separación contable y las múltiples aproximaciones que desde la SIC, como autoridad de competencia, se han realizado en relación con las cláusulas de exclusividad.

En primera medida, la Comisión considera necesario señalar que, por mandato de lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, le corresponde promover y regular la libre competencia en los servicios de comunicaciones, incluida la televisión abierta radiodifundida. En ejercicio de dichas atribuciones, la CRC llevó a cabo la definición de los mercados relevantes minoristas y mayoristas de televisión, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016²¹. Posteriormente, el regulador adelantó el análisis de competencia de los mercados definidos, lo que desembocó en la publicación de los documentos «Análisis de competencia de los mercados minoristas de televisión multicanal», «Análisis de competencia del mercado mayorista de adquisición de canales de pago» y «Análisis de competencia del mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos - pauta publicitaria».

A partir de la evaluación de los tres criterios a los que se refiere el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en el marco del análisis de las condiciones de competencia de los mercados minoristas de televisión multicanal, la CRC identificó fallas de mercado. Por lo anterior, determinó la necesidad de analizar las condiciones de competencia del mercado mayorista de adquisición de canales de pago en aras de establecer si resulta pertinente aplicar medidas regulatorias específicas

²¹ COLOMBIA. CRC. Documento Estudio Análisis de los Mercados de Televisión - Fase I. Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión. [En línea]. Diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-9/Propuestas/documento-estudio-mercados-tv2000-38-3-9.pdf>

Continuación: REF: 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).

o la posibilidad de desregular o simplificar la normativa vigente, conforme la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN). En sentido estricto, el análisis de los mercados mayoristas y minoristas del servicio de televisión, en aplicación de las metodologías definidas en la regulación, permite analizar las dinámicas competitivas que rodean cada uno de los mercados objeto de revisión por parte de la CRC.

Como resultado de lo expuesto, si bien la CRC evidenció que el mercado mayorista de adquisición de canales de pago refleja condiciones de competencia que han derivado en desconcentración, lo cierto es que «la existencia de asimetrías en la negociación, la discriminación de precios y la rigidez contractual impactan negativamente en el mercado minorista de televisión multicanal»²². Dado que estas condiciones se identificaron en los segmentos mayorista y minorista, la Comisión decidió incluir 110 municipios identificados como mercados sujetos de regulación ex ante, lo que servirá como sustento para determinar la pertinencia de aplicar los remedios regulatorios que resulten aplicables en aras de impulsar la competencia, mitigar las fallas identificadas y mejorar el bienestar del consumidor final.

Dadas las consideraciones expuestas, la Comisión considera pertinente que se analice este tipo de cláusulas bajo la óptica de la autoridad de competencia. En múltiples pronunciamientos, la SIC ha señalado que los acuerdos de exclusividad se configuran cuando «una o ambas partes del contrato se comprometen a no celebrar contratos con terceros competidores y relacionados con su actividad en la cadena de valor»²³.

A partir de dicha conceptualización, la autoridad de competencia ha considerado que, por su naturaleza, los pactos de exclusividad generan algunas limitaciones en el marco negocial de los agentes, pero *per se* no se constituye como una práctica anticompetitiva. En este sentido, se ha precisado que, para arribar a tal conclusión, resulta necesario analizar ciertas características y criterios que permitan valorar la razonabilidad y proporcionalidad de su estipulación.

Sobre el asunto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-535 de 1997, señaló que a efectos de establecer el carácter anticompetitivo de una cláusula de exclusividad debe analizarse «su efecto real en la restricción de la competencia, para lo cual resulta forzoso analizar entre otros factores el tipo de mercado, su tamaño, la posibilidad de que el bien pueda ser remplazado por otros, la participación de los competidores en el mercado, la existencia de poderes monopólicos u oligopólicos, el efecto de la cláusula sobre la eficiencia, la generación de poder de mercado a raíz del pacto, el efecto en los precios producidos por la estipulación, el grado de competencia existente

²² COLOMBIA. CRC. Documento Análisis de los mercados de televisión Fase II - análisis de competencia: mercado mayorista de adquisición de canales de pago. [En línea]. Marzo de 2025. Disponible en: www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-9-1/Propuestas/dto-soporte-analisis-canales-pago-2000-38-3-9-1.pdf

²³ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 31434 del 7 de junio de 2011. Radicado No. 07-002513. Página 8. Disponible en: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/052017/Resolucion_31434_Archivo_Averiguacion_Preliminar_Postobon.pdf

Continuación: REF: 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).

en el mercado relevante, etc.». De este modo, la fijación de pactos de exclusividad debe someterse a un análisis particular, caso a caso, que permita examinar de forma clara y precisa su impacto en los mercados que corresponda, junto con los agentes que allí se involucran. Al respecto, la SIC ha enfatizado en que el estudio sobre dichas estipulaciones, a su turno, debe comprender el alcance que estas generan respecto de «la sustituibilidad del bien o servicio, las barreras de entrada, la duración de los acuerdos de exclusividad, el efecto de la cláusula en los precios y la generación de poder de mercado a partir de la exclusividad, entre otros».

Con fundamento en las precisiones expuestas, la Comisión evidencia la necesidad de que la SIC analice si la solicitud planteada por ETB, respecto de la abstención de pactar exclusividades de parte del ente integrado en el servicio de televisión de pago, resulta razonable y proporcional frente al cúmulo de factores que se han identificado como pertinentes al momento de abordar discusiones de la misma naturaleza. Incluso, el análisis de esta solicitud debe considerar que, en el evento de aceptarse la petición del operador, se podrían generar condiciones que favorezcan a otros agentes de mercado que no hacen parte de esta operación y que por esa misma razón no serían objeto de ninguna medida o condicionamiento de parte de la autoridad de competencia en el marco del estudio de esta transacción.

Sin perjuicio de lo explicado, la CRC debe precisar que, al momento de realizar el análisis de competencia del mercado mayorista de adquisición de canales de pago, adelantó un estudio de los contratos suscritos entre programadoras y distribuidoras y los operadores de televisión, en los que analizó factores tales como las exclusividades. En líneas generales, sin referirse a ningún caso concreto, la Comisión considera pertinente mencionar que no se identificaron estipulaciones de esa naturaleza entre las partes, pues acuden a fijar el uso no exclusivo de la distribución de las señales por parte de los operadores a través de los medios de distribución definidos para tal efecto.

El análisis correspondiente podrá ser objeto de consulta, si así lo estima pertinente la SIC, por medio del siguiente enlace:

<https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-9-1/Propuestas/dto-soporte-analisis-canales-pago-2000-38-3-9-1.pdf>

En tercer lugar, en lo relacionado con la solicitud de abstención de la aplicación de subsidios cruzados, la CRC no considera que esta petición deba ser abordada y menos atendida favorablemente como parte de la imposición de un condicionamiento dentro de la operación de integración bajo estudio. Ciertamente, este asunto ya se encuentra desarrollado en la ley y en la regulación, por lo que no habría necesidad de reproducir la normativa aplicable sobre la materia como parte de los remedios de carácter estructural que estime la autoridad de competencia a fin de aislar o eliminar el efecto anticompetitivo que produciría la integración, en caso de así encontrarlo procedente.

Continuación: REF: 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).

En efecto, la Resolución CRC 5050 de 2016, en su Título I, dispone que la separación contable para PRST y operadores de televisión por suscripción es un instrumento regulatorio que contiene una serie de criterios, principios y condiciones de reconocimiento y/o medición, cuya aplicación permite la generación de reportes independientes sobre «unidades de efectivo, áreas o servicios, interrelacionados o no, que conforman una entidad económica, a partir de métodos de registro transaccional o de distribución o asignación de costos (...)». En tal sentido, la separación contable funge como una herramienta que coadyuva a la protección de la competencia «en servicios que participen en un mercado en el que existan otras ofertas, en aras de evitar subsidios cruzados, precios predatorios u otras prácticas contrarias a la competencia.»

A su turno, el Título IX de la Resolución CRC 5050 de 2016 prevé el cúmulo de reglas aplicables a los PRST y operadores de televisión por suscripción respecto de la presentación de información en el marco del modelo de separación contable allí contenido. De igual modo, en dicha normativa se precisan las metodologías que deben adoptar los sujetos responsables, a efectos de presentar la información pertinente, en el marco del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el numeral 19 del artículo 22 y del numeral 8 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, en lo que respecta a la separación contable. Tanto es así que la vigilancia y control respecto de comportamientos que impliquen la realización de subsidios cruzados o la no adopción de la contabilidad separada es un asunto que le compete al MinTIC, conforme lo establece el artículo 63 de la Ley 1341 de 2009, el artículo 9.1.2.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y las demás normas que resulten aplicables.

Finalmente, sobre la solicitud de que se extiendan los condicionamientos planteados para el mercado mayorista portador, la Comisión encuentra pertinente señalar que deben tenerse en cuenta las consideraciones que se expusieron sobre ese punto en el acápite 1.5 de este escrito.

2.8. Frente a otros posibles condicionamientos

ETB

Plantea los siguientes condicionamientos:

«(vii) mantener la vigencia de los condicionamientos que se impusieron a la sociedad que maneja la red unificada de **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, en particular las relacionadas con la coordinación y compartición de información sensible y la cobertura y calidad de los servicios, que se describen en los numerales 16.2.3. y 16.2.4 de la Resolución 61548 de 2023; y (viii) mantener la independencia de **UNIRED**, frente a el nuevo ente integrado.»

MinTIC

Sugiere que la SIC recomiende a la CRC realizar un monitoreo riguroso de la evolución de las tarifas de los servicios móviles —tanto en planes individuales como empaquetados— con el fin de identificar posibles incrementos que puedan afectar negativamente el bienestar de los usuarios.

Continuación: REF: 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).

Esta recomendación se fundamenta en las facultades legales de la CRC para intervenir en contextos de insuficiente competencia, fallas de mercado o deficiencias en la calidad del servicio.

Afirma que la CRC dispone de atribuciones legales y capacidades técnicas para llevar a cabo este seguimiento, apoyándose en información reportada por los operadores, así como en herramientas como el *web scraping*. Agrega que, por medio de lo anterior, esta Comisión podría acceder y validar datos tarifarios de manera eficiente, permitiéndole detectar oportunamente aumentos injustificados y, si es necesario, adoptar medidas regulatorias proporcionales en cumplimiento del artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019.

Por otra parte, se sugiere verificar durante los primeros cinco años, contados a partir del cierre de la integración, que la empresa no pueda desmontar desactivar o retirar estaciones bases móviles ubicadas en los municipios clasificados como rurales o rurales dispersos, de conformidad con la clasificación territorial definida por la Misión de Transformación del Campo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), sin previa autorización de la SIC.

No obstante, el ente integrado deberá informar y justificar técnicamente la necesidad del retiro de una o más estaciones base móviles dentro de las zonas mencionadas, estimando el impacto en cobertura, continuidad del servicio y número de usuarios afectados, así como las posibles medidas de mitigación.

WOM

Propone que a largo plazo se le imponga la obligación al ente integrado de compartir su red de acceso para servicios fijos de fibra para que WOM pueda ofrecer servicios fijos a su base de clientes. Esta compartición de reventa debe permitir la replicabilidad técnica y económica de las ofertas minoristas del ente integrado, para lo que sugiere un modelo de *revenue share* que incluya toda la infraestructura pasiva y activa para prestar los servicios fijos de fibra óptica al hogar.

Consideraciones de la CRC:

En primer lugar, frente a la pretensión de ETB de solicitar que se mantenga la independencia de UNIRED COLOMBIA S.A.S., esta Comisión no considera viable una medida en tal sentido. Ello por cuando el propósito de su constitución era contar con una empresa que prestara servicios de infraestructura de red únicamente para **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, pero de manera independiente a ellas. No obstante, estas dos empresas son precisamente las que se fusionarían en el marco de la presente operación, por lo cual resultaría imposible que dicha empresa continuara operando en forma independiente pues ya solo prestaría servicios al operador integrado. La CRC considera que obligar a mantener la operación de UNIRED COLOMBIA S.A.S. en forma separada podría afectar desproporcionadamente a los intervinientes sin que se genere algún beneficio para los usuarios respecto a la situación en la que la red sea operada directamente por el nuevo ente integrado.

Continuación: REF: 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).

Dada la condición anterior, en caso de que se autorice la operación, perderían su razón de ser los condicionamientos impuestos por la SIC mediante Resolución SIC 61548 de 2023 (numeral 16.2.3. «Condicionamientos para mitigar el riesgo relacionado con los posibles efectos de coordinación y compartición de información sensible entre las INTERVINIENTES en el marco de la NetCo») entre los que se establecieron compromisos de gobernanza y gobierno corporativo, protocolos para el manejo de información y administración de conflictos de interés.

Específicamente, si la empresa integrada decidiera no absorber la operación de UNIREN, sino que desea mantenerla como una empresa separada, los condicionamientos impuestos por la SIC en el numeral 16.2.3. de la Resolución aludida, ya no tendrían efecto, ya que la información de los usuarios y el proceso de toma de decisiones recaerían completamente en la empresa integrada sin que exista posibilidad de surgir conflicto de intereses con terceras empresas.

Por otra parte, sí resulta procedente y pertinente mantener y extender la vigencia de los condicionamientos establecidos bajo el numeral 16.2.4. «Condicionamientos para mitigar el riesgo relacionado con la cobertura y calidad de los servicios» de la Resolución citada, aun cuando la operación se una a la empresa integrada, ya que estos garantizan que se mantenga la calidad del servicio para los usuarios.

En relación con este punto y atendiendo al comentario del MinTIC, la CRC considera pertinente que el ente integrado no debe desmontar, desactivar o retirar estaciones base móviles ubicadas en municipios clasificados como rurales o rurales dispersos. En caso de que dicho desmonte resulte estrictamente necesario, atendiendo a razones de eficiencia que no afecten las condiciones del servicio, el ente integrado deberá informar previamente y justificarlo técnicamente, incluyendo una estimación del impacto en términos de cobertura, continuidad del servicio y número de usuarios afectados, así como las medidas de mitigación que se podrían implementar. De manera complementaria, podría contemplarse mecanismos en los que, antes de proceder al retiro de cualquier estación, se abra un proceso de ofrecimiento al mercado, de modo que otros participantes interesados tengan la posibilidad de adquirirla o arrendarla, evitando así la pérdida de infraestructura instalada.

Con relación a la solicitud de WOM consistente en imponer la obligación de compartir la red de acceso de servicios fijos por fibra mediante un condicionamiento dirigido al ente integrado, la CRC no encuentra sustento para indicar que resulte necesaria o conveniente tal medida. Por el contrario, imponer esta condición a la empresa integrada podría llegar a desincentivar la inversión en ampliación o mejoramiento de la infraestructura de la empresa integrada, además de ponerla en desventaja frente a otros operadores que no tuvieran esa carga. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los acuerdos comerciales entre operadores relacionados con el uso de su infraestructura activa no solo están completamente permitidos, sino que son usuales en el mercado, por lo que no obsta que cualquier operador pueda llegar a un acuerdo de voluntades con la empresa integrada conducente a un contrato para poder beneficiarse de su red de acceso de servicios fijos por fibra.

Continuación: REF: 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).

Finalmente, respecto al pronunciamiento del MinTIC, es importante destacar que, de acuerdo con sus competencias, la CRC ya lleva a cabo actividades de monitoreo y análisis sobre las condiciones del mercado. En tal sentido, la CRC hace seguimiento sobre variables vinculadas a la evolución de la competencia, en cada uno de los mercados relevantes definidos en los Anexos 3.1 y 3.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 conforme a lo planteado en la Agenda Regulatoria vigente, sin que para ello sea necesaria la intervención de la SIC mediante la imposición de condicionamientos en el marco de la operación que se analiza.

3. Sobre el documento presentado ante la SIC por los intervinientes denominado «Análisis económico de la integración de Tigo-UNE y Movistar en Colombia»

A continuación, se analiza el estudio económico titulado «Análisis económico de la integración de Tigo-UNE y Movistar en Colombia» realizado por FIDE Partners y presentado por **TIGO-UNE y MOVISTAR** cuyo objetivo es analizar el impacto de la operación de integración en el sector y los mercados relevantes. En tal medida, la CRC presenta las siguientes observaciones resultantes del análisis técnico llevado a cabo con el fin de aportar elementos de juicio que permitan y faciliten a la SIC desarrollar su evaluación de la operación.

3.1. Sobre las fuentes de información y los procedimientos aplicados

El documento presenta de manera general las fuentes de información utilizadas, pero no se especifica con claridad cuáles datos fueron empleados en cada uno de los cálculos, gráficos y tablas presentados en el cuerpo del documento. Esta falta de precisión por parte de los consultores dificulta la verificación y el contraste de las cifras reportadas. Adicional a lo anterior, la CRC destaca que a la fecha en que analizó este documento no se habían proporcionado las bases de datos, los códigos de programación utilizados en los procedimientos y cálculos, ni, en su defecto, una explicación detallada de las metodologías aplicadas en cada uno de los análisis presentados.

En ese contexto, la CRC no entrará a controvertir numéricamente los resultados de los consultores, debido a que no tuvo certeza de cómo se llegó a esos resultados. No obstante, en las siguientes secciones, esta Comisión presenta algunos comentarios de carácter metodológico al documento.

3.2. Sobre el criterio de priorización de los mercados de alcance geográfico en internet fijo residencial e internet fijo corporativo

En los análisis de los servicios de internet fijo en sus segmentos residencial (menos el clúster limitado) y corporativo, los consultores utilizan los siguientes criterios para priorizar los mercados relevantes de alcance municipal que son más sensibles ante la integración proyectada:

- **Aumento significativo de la concentración del mercado.** Este criterio parte del entendido que un mercado se clasifica como no concentrado si su valor de Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) es inferior a 1500 puntos, concentrado si el IHH se encuentra entre 1500 y

Continuación: REF: 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).

2500 puntos y altamente concentrado si este índice supera los 2500 puntos. En este contexto, los consultores consideran que hay un impacto significativo si un mercado pasa de estar no concentrado a estarlo o si estando moderadamente concentrado, pasa a estar altamente concentrado.

- **Umbral de liderazgo.** Una vez se cumple el criterio anterior, se evalúa si el ente integrado pasa a ocupar una posición de liderazgo en el mercado, tomando como parámetro si su participación de mercado supera el 50% de los accesos o suscriptores.
- **Peso relativo del municipio.** La CRC entiende que este criterio consiste en determinar el peso del municipio sobre el total de accesos en el servicio de referencia nivel nacional, para lo cual los consultores fijan el umbral del 1%.

Sobre lo anterior, esta Comisión señala que esta serie de criterios puede subestimar el impacto de la integración sobre algunos de los mercados, debido a que impone como condición el cambio en la categoría de concentración. Bajo esos criterios, un municipio altamente concentrado ya no puede ser priorizado bajo los criterios impuestos por los consultores, aunque los cambios en el nivel de concentración sean significativos. Por ejemplo, la CRC en su concepto del 14 de mayo identificó a Bucaramanga como un municipio que, bajo los criterios de los consultores, sería catalogado como un altamente concentrado y que, como producto de la integración, el IHH cambiaría cerca de 1.700 puntos, pero ese municipio no sería priorizado bajo los criterios de los consultores, aunque sus niveles de concentración cambien drásticamente.

Ahora, en términos hipotéticos, si un municipio se encuentra en nivel moderado de concentración con un resultado cercano a los 1.500 puntos en el IHH, necesitaría un cambio superior 1.000 puntos para que sea priorizado bajo los criterios de los consultores. En otras palabras, un municipio que cuente con una concentración significativa de casi 1.000 puntos en el IHH podría ser que no sea identificado como priorizado bajo los criterios de los consultores.

Lo anterior muestra que el criterio podría excluir municipios en los cuales la integración pueda tener impactos significativos en la concentración, sobre todo porque el primer criterio, de acuerdo con lo interpretado por la CRC, es de obligatorio cumplimiento para poder ser identificado como municipio priorizado. Esta metodología suaviza el criterio ignorando que un aumento significativo del IHH tiene unas implicaciones estructurales dependiendo del agente que aumenta su participación relativa en el mercado.

Por otra parte, el umbral del 50% no está justificado completamente y podría excluir municipios en los cuales se consolide una estructura con dos agentes de mercado con altas participaciones de mercado, donde el ente integrado sea uno de los operadores, pero que este último no supere el 50%. Este último escenario es riesgoso, toda vez que se pueden materializar efectos coordinados en dichos municipios por la simetría en las participaciones de mercado, entre otros factores. Por ejemplo, en su concepto del 14 de mayo de 2025, la CRC identificó el municipio Puerto Colombia,

Continuación: REF: 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).

Atlántico, como un municipio en el que se podrían presentar efectos coordinados, pero, siguiendo los criterios de priorización de los consultores, este municipio ya se encuentra altamente concentrado (primer criterio) y el ente integrado no superaría el 50% de mercado (segundo criterio).

Finalmente, la Comisión señala que el último criterio sesga la priorización de los municipios y excluye la posibilidad de identificar zonas en las cuales la integración puede tener un impacto significativo. A manera de ejemplo, los municipios aledaños a las ciudades en las que se pueden evidenciar los mayores riesgos en términos de competencia no serían priorizados porque su tamaño relativo los excluye de la priorización. Este enfoque, además, invisibiliza los efectos potenciales de la operación sobre buena parte del tejido regional y, en particular, sobre la población de menores ingresos. Ello resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que, según datos del DANE²⁴⁻²⁵ para 2023, tan solo cuatro ciudades²⁶ concentran alrededor del 28% de los hogares y cerca del 26% del valor agregado nacional.

En consecuencia, la CRC resalta que estos criterios resultan muy fuertes y pueden excluir de la priorización del análisis a múltiples municipios y sus regiones aledañas, por lo que invita a que la SIC tenga en cuenta estas consideraciones al momento de evaluar las conclusiones de los consultores sobre el impacto de la integración en ciertas regiones de Colombia.

3.3. Sobre la estimación de eficiencia y las consecuencias sobre los efectos coordinados

Los consultores realizan una estimación de eficiencia derivada de la operación de integración, al respecto, la CRC presenta dos comentarios:

- a. Los consultores señalan que la estimación se basa en una función de costos de tipo lineal en logaritmos. No obstante, esta Comisión considera que no es claro por qué la ecuación efectivamente estimada está vinculada a una función de costos y, en suma, por qué el ejercicio realizado corresponde a una estimación de la eficiencia de la operación.
- b. El valor numérico de la eficiencia estimada por los consultores no se utiliza o vincula a los análisis económicos del resto del estudio. En particular, la CRC resalta que este cálculo no se utiliza para estudiar el impacto de la integración y, sobre todo, analizar los efectos coordinados derivados de la operación.

²⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-. Proyecciones de hogares a nivel departamental 2018-2050 y municipal 2018-2035. Disponible: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-vivienda-hogares/anexo-proyecciones-hogares-dptal-2018-2050-mpal-2018-2035.xlsx>

²⁵ DANE. Valor agregado por municipio: serie 2011-2023 provisional. Disponible: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/anex-PIBDep-ValorAgreMuni-2011-2023p.xlsx>

²⁶ Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Continuación: REF: 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).

A continuación se presentan más detalles sobre estos dos comentarios.

a. Sobre la consistencia teórica de la estimación propuesta

Con el propósito de contextualizar su comentario sobre la estimación de eficiencia, la CRC expone brevemente el problema de minimización de costos, su relación con la función de costos y, a su vez, con la función de producción. Lo anterior en el entendido en que la estimación realizada por los consultores se basa en una función de costos log-lineal, la cual está asociada con una forma funcional del tipo Cobb-Douglas.

En el caso básico, una firma toma unos insumos y , por medio de un proceso productivo, genera un bien o servicio. De manera sintética, el proceso productivo se resume mediante la siguiente expresión: $q = f(x)$, donde q es el nivel de producto del bien o servicio que ofrece la firma, $x = (x_1, \dots, x_n)$ es el vector de cantidades de los insumos empleados en la producción de q y f es la función de producción, la cual resume el proceso de convertir insumos en producto final. Adicional a lo anterior, se asume que $w = (w_1, \dots, w_n)$ es el vector de precios de los insumos, donde w_i es el precio del insumo i –ésimo.

En ese contexto, la función de costos, $c(q, w_1, \dots, w_n)$ representa el costo mínimo en el que debe incurrir la firma para llevar a cabo el nivel de producción q a los precios w_1, \dots, w_n . En particular, la función de costos se define $c(q, w_1, \dots, w_n) \equiv \min\{\sum_{i=1}^n w_i x_i \mid q = f(x)\}$ dados los niveles de w y q .

En este punto, si la función de producción tiene forma tipo Cobb-Douglas en las cantidades de los insumos, entonces la función de costos también tiene forma funcional de ese mismo tipo en los precios de los insumos. Específicamente, si $f(x) = \alpha_0 \prod_{j=1}^n x_j^{\alpha_j} u$, con $r = \sum_{i=1}^n \alpha_i$ y $\alpha_i > 0$ para todo i , la forma funcional de la función de costos es la siguiente:

$$c(q, w_1, \dots, w_n) = r q^{\frac{1}{r}} (\alpha_0 u)^{-\frac{1}{r}} \prod_{j=1}^n \left(\frac{\alpha_j}{w_j} \right)^{-\frac{\alpha_j}{r}}$$

Definiendo $\beta_0 = \ln \left(r \alpha_0^{-\frac{1}{r}} \prod_{j=1}^n \alpha_j^{-\frac{\alpha_j}{r}} \right)$, $\beta_i = \frac{\alpha_i}{r}$, $\beta = \frac{1}{r}$ y $v = \ln u^{-\frac{1}{r}}$, la función de costos se puede expresar como una función lineal de logaritmos, como se muestra a continuación:

$$\ln(c) = \beta_0 + \beta \ln q + \sum_{i=1}^n \beta_i \ln w_i + v$$

En esta última expresión, la CRC resalta que, en este caso, la función de costos depende de los precios de los insumos w_1, \dots, w_n y del nivel de producción q . Adicionalmente, como $\alpha_i > 0$ para

Continuación: REF: 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).

todo $i: 1, \dots, n$, entonces los parámetros estimados deberían cumplir con las siguientes propiedades: $\beta_i \in (0,1)$ para todo i , $\sum_{i=1}^n \beta_i = 1$ y $r > 0$, por lo que debería esperarse que los costos debieran aumentar ante incrementos en los precios de los insumos o el aumento en el nivel de producción.

Por otra parte, la CRC reconoce que el problema de minimización de costos se puede extender a varios productos, de tal manera que una firma produzca m bienes o servicios empleando los n insumos. En esta situación, los procesos productivos se resumirían en m funciones de producción, $q_k = f_k(x)$ para $k: 1, \dots, m$. En este caso, la función de costos se definiría como sigue: $c(q_1, \dots, q_m, w_1, \dots, w_n) \equiv \min\{\sum_{i=1}^n w_i x_i \mid q_k = f_k(x) \text{ para todo } k: 1, \dots, m\}$, dados los niveles de w_1, \dots, w_n y q_1, \dots, q_m , y donde se requiere que $m < n$.

Dicho lo anterior, la CRC retoma la ecuación estimada por los consultores:

$$\ln(Opex_{it}) = \alpha_i + \lambda_t + \beta_1 \ln(subs_{fijos_{it}}) + \beta_2 \ln(subs_{móviles_{it}}) + \gamma_1 \ln(ARPU_{fijos_{it}}) + \gamma_2 \ln(ARPU_{móviles_{it}}) + \delta Term_{interacción} + \epsilon_{it}$$

Donde cada uno de los términos significan lo siguiente:

- i denota la firma y t el año.
- $\ln(Opex_{it})$: Logaritmo natural del opex real (analizado para definiciones estrecha y amplia) del operador i en el año t .
- α_i : Efecto fijo por firma, el cual captura la eficiencia estructural y características idiosincráticas no observadas y constantes en el tiempo para cada operador.
- λ_t : Efecto fijo por año, el cual controla por el impacto de factores macroeconómicos, inflacionarios, regulatorios y otros shocks temporales comunes a todos los operadores en un año determinado.
- β_1, β_2 : Elasticidad del opex con respecto a los suscriptores tanto fijos como móviles, respectivamente.
- $\ln(subs_{fijos_{it}}), \ln(subs_{móviles_{it}})$: Logaritmos naturales del número de suscriptores de servicios fijos y móviles, respectivamente, como proxies de la escala de producción.
- γ_1, γ_2 : Elasticidad del opex con respecto al Ingreso Promedio por Usuario (ARPU) tanto fijo como móvil, respectivamente.
- $\ln(ARPU_{fijos_{it}}), \ln(ARPU_{móviles_{it}})$: Logaritmos naturales del ARPU de servicios fijos y móviles (en términos reales), respectivamente. Estos logaritmos son proxies de la intensidad de uso, calidad o mix de servicios.
- $\delta Term_{interacción}$: Variable que captura específicamente las sinergias de la Transacción. Esta variable es no nula únicamente para las observaciones correspondientes a Tigo-UNE y Movistar en el año 2024 (representando al Ente Integrado). Su valor se basa en el logaritmo de la escala combinada de suscriptores del Ente Integrado. El coeficiente δ asociado a este término mide el impacto porcentual de la sinergia de la Integración sobre el opex, controlados los demás factores. Un δ negativo y significativo evidencia la materialización de eficiencias.

Continuación: REF: 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).

- ϵ_{it} : Término de error estocástico.

Sobre lo anterior, esta Comisión no encuentra la explicación del problema teórico que se está modelando y si la ecuación estimada hace referencia efectivamente a una función de costos correspondiente a una función de producción tipo Cobb-Douglas. Lo anterior, bajo el entendido de que una función de costos debe depender de los niveles de producción y de los precios de los insumos. Lo anterior, bajo el entendido de que una función de costos debe depender de los niveles de producción y de los precios de los insumos. Sin embargo, no se observa una correspondencia adecuada entre las variables seleccionadas, la forma funcional estimada y el problema económico que se busca modelar. Específicamente:

- La CRC no encuentra la explicación de cuáles serían los insumos del(os) proceso(s) productivo(s) involucrados en el problema modelado, por lo que tampoco tiene claridad sobre la cantidad de los insumos modelados.
- La Comisión entiende que $\ln(subs_{fijos_{it}})$ y $\ln(subs_{móviles_{it}})$ hacen las veces de los logaritmos de los niveles de producción. No obstante, no es evidente si existe un proceso que genera ambos niveles de usuarios o si, por el contrario, existen dos procesos que generan los niveles de usuarios por separado, aunque utilicen los mismos insumos.

Como se presenta a continuación, estos dos puntos están vinculados en la consistencia teórica que tendría el problema de minimización de costos.

Para iniciar, dada la ecuación presentada, se considera razonable suponer que las proxies de los precios de los insumos son $\ln(ARPU_{fijos_{it}})$ y $\ln(ARPU_{móviles_{it}})$ (aunque esto sea contrario a la definición que dan los consultores de estas variables), por lo que se entendería que el proceso productivo tiene dos insumos sin especificar.

Por otro lado, no es claro si existe un único proceso tal que $subs_{fijos_{it}} + subs_{móviles_{it}} = f(x_{it})$ o si existen dos procesos que $subs_{fijos_{it}} = f_{fijos}(x_{it})$ y $subs_{móviles_{it}} = f_{móviles}(x_{it})$. Sin embargo, el caso de dos procesos productivos tiene una complicación de tipo matemático, debido a que el número de restricciones en el problema de minimización de costos sería igual al número de variables (insumos).

Esto último permitiría concluir que el modelamiento presentado considera un único proceso productivo que toma unos insumos y genera un nivel agregado de usuarios tanto fijos como móviles. En ese contexto y, si en gracia de discusión, seguimos la forma funcional de la función de costos asociada a una función de producción tipo Cobb-Douglas, la ecuación a estimar debería ser

Continuación: REF: 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).

$$\ln(Opex_{it}) = \alpha_i + \lambda_t + \beta \ln(subs_{fijos_{it}} + subs_{móviles_{it}}) + \gamma_1 \ln(ARPU_{fijos_{it}}) + \gamma_2 \ln(ARPU_{móviles_{it}}) + \delta Term_{interacción} + \epsilon_{it}$$

Pues en esta expresión se tendría que $q = subs_{fijos_{it}} + subs_{móviles_{it}}$. No obstante, de acuerdo con la forma funcional estimada por los consultores, el proceso productivo debería seguir la forma $subs_{fijos_{it}}^{\beta_1/r} subs_{móviles_{it}}^{\beta_2/r} = f(x_{it})$, lo cual es poco convencional siguiendo las referencias citadas por los consultores²⁷.

Dicho lo anterior, no hay certeza sobre cuál es el problema que están modelando los consultores y, en ese contexto, se considera que no es acertado vincular los cálculos adelantados con la eficiencia de las firmas y, mucho menos, la eficiencia generada por la operación. En especial, cuando el argumento parece ser la conexión teórica entre la función de costos y la función de producción. Por lo tanto, la CRC no considera que este ejercicio esté estimando las eficiencias derivadas de la operación de integración.

b. Sobre los efectos coordinados estimados por la CRC

De acuerdo con las estimaciones realizadas por los consultores, si en gracia de discusión, la integración podría tener una reducción en OPEX amplio cercana al 21,23%. La CRC propone el siguiente ejercicio de comparación de resultados para hacer énfasis en que la operación puede tener consecuencias sobre la coordinación entre COMCEL y el ente integrado.

Esta Comisión llevó a cabo un ejercicio de simulación de la integración en el mercado relevante «Servicios Móviles», mercado en el que concurrirían COMCEL y el ente integrado. Para llevar a cabo esta simulación, la CRC estimó la eficiencia para el ente integrado en este mercado y obtuvo como resultado una reducción en costos cercana al 10%, estimación notoriamente inferior a la presentada por los consultores. Sin embargo, la Comisión señaló que su metodología de estimación de eficiencia podría estar subestimando el impacto de la integración, toda vez que desconocía factores como la operación convergente de los operadores y, además, las redundancias en la red.

En ese escenario, se adelantó un ejercicio de análisis de sensibilidad de los resultados obtenidos en la simulación de la integración cuando se presentan variaciones en el factor λ de eficiencia que había sido estimado. A continuación, se presenta la Tabla 100 del concepto del 14 de mayo de 2025 presentado por la CRC ante la SIC.

²⁷ Por un lado, Laitsou, E., Kiriakidis, M., Kargas, A., & Varoutas, D. (2017). Economies of scale, cost minimization and productivity in telecom markets under economic crisis. NETNOMICS, 18, 169-182. Este paper considera una función de producción tipo Cobb-Douglas convencional sin incluir un modelamiento de una firma multiproducto. Por otro lado, Bloch, H., Madden, G., & Savage, S. J. (2001). Economies of scale and scope in Australian telecommunications. Review of Industrial Organization, 18(2), 219-227, este artículo considera una función de costos translogarítmica que difiere sustancialmente a la empleada por los consultores.

Continuación: REF: 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).

**Tabla 2. Sensibilidad de decisión de colusión ante cambios en el parámetro de eficiencia
(valores en miles de pesos constantes de diciembre de 2024)**

		$\lambda=1$	$\lambda=0,95$	$\lambda=0,9004$	$\lambda=0,85$	$\lambda=0,8$	$\lambda=0,75$	$\lambda=0,5$
Beneficios con coordinación	Integrada	\$ 2,09	\$ 2,44	\$ 2,83	\$ 3,28	\$ 3,78	\$ 4,33	\$ 7,80
	COMCEL	\$ 8,93	\$ 8,70	\$ 8,45	\$ 8,16	\$ 7,84	\$ 7,50	\$ 5,48
Beneficios si traiciona	Integrada	\$ 3,38	\$ 3,76	\$ 4,15	\$ 4,57	\$ 5,01	\$ 5,46	\$ 7,90
	COMCEL	\$ 8,62	\$ 8,43	\$ 8,22	\$ 8,01	\$ 7,79	\$ 7,57	\$ 6,52
Factor descuento	Integrada	Nunca	0,94	0,83	0,74	0,63	0,53	0,03
	COMCEL	Siempre	Siempre	Siempre	Siempre	Siempre	0,03	0,38
Tasa de retorno alternativa	Integrada	NA	6,38%	20,48%	35,14%	58,73%	88,68%	3.233,33%
	COMCEL	NA	NA	NA	NA	NA	3.233,33%	163,16%

Fuente: Elaboración CRC.

En la **Tabla 2**, se resalta el factor de descuento calculado para cada uno de los niveles de eficiencia. En particular, esta fila muestra que si se llevara a cabo la integración y esta operación no generara eficiencias, el ente integrado nunca tendría incentivos a coordinarse con COMCEL, pero también se muestra que el factor de descuento decrece conforme se encuentra más eficiencias en la operación.

En este punto, la CRC recuerda que el factor de descuento está relacionado con la paciencia que debería tener cada una de las firmas para mantenerse en la situación de coordinación y no entrar en una guerra de precios que sea beneficiosa en el corto plazo. Específicamente, conforme el factor de descuento se acerca a uno (1), la firma debe ser más paciente para que considere rentable la situación de coordinación y, en caso contrario, cuando dicho factor se acerca a cero (0), es más probable que se llegue a la situación de coordinación.

Ante estos resultados —la estimación de eficiencia de los consultores y el cálculo de probabilidad de efectos coordinados de la CRC—, esta Comisión llama la atención de la SIC sobre el riesgo derivado de la operación, en la medida en que reduce un competidor en el mercado y facilita la coordinación entre el ente integrado y COMCEL. Si bien es cierto que el ente integrado es una agente con un tamaño más relevante en los mercados de telecomunicaciones, y podría potencialmente hacerle frente a COMCEL, también emergería un escenario en el cual la coordinación con dicho operador resultaría beneficiosa.

3.4. Sobre el análisis de los efectos coordinados y su relación con los servicios móviles

La CRC considera que el análisis de efectos coordinados que presentan los consultores en el documento es de carácter exclusivamente cualitativo. Adicionalmente, aunque se incluye un cálculo de eficiencia (con todas las salvedades presentadas por la Comisión en la sección 3.3), este no se encuentra vinculado ni relacionado con el análisis de efectos coordinados. En este contexto, la CRC procede a referirse a los análisis de efectos coordinados en los mercados relevantes de internet fijo residencial (exceptuando el clúster limitado) y servicios móviles.

a) Internet fijo residencial

Continuación: REF: 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).

Los consultores identifican a COMCEL como el único operador con el cual el ente integrado comparte una cantidad relevante de municipios en los cuales ostentan las mayores participaciones de mercado y, en consecuencia, es el único operador con el cual los consultores consideran que se presentan condiciones que faciliten o incentiven la coordinación.

Para evaluar los efectos coordinados, los consultores utilizan los siguientes criterios:

- Número de competidores en los mercados.
- Facilitadores de la coordinación tácita: (i) transparencia de mercado, (ii) homogeneidad del producto e innovación y (iii) comportamiento de consumo de los clientes.
- Facilitadores de la coordinación explícita: (i) acuerdos previos y (ii) relaciones comerciales o vínculos estructurales.

Los consultores no identifican riesgos de efectos coordinados porque el número de competidores en los municipios donde lideran el ente integrado o COMCEL es suficiente para garantizar competencia efectiva. Adicionalmente, afirman que no se materializan los factores que facilitan la coordinación tácita, debido a que:

- (i) No existe información en tiempo real ni granular de los precios que cobran los operadores, ni de los márgenes o condiciones contractuales entre clientes y operadores.
- (ii) La diversidad tecnológica con la que presta el servicio muestra la heterogeneidad en términos de calidad del servicio y llevan a un ritmo constante de innovación.
- (iii) Los consumidores valoran más la calidad y velocidad del servicio que el precio y, dado que la demanda es elástica, los operadores tienen pocos incentivos para subir precios de forma coordinada. En efecto, cualquier aumento no justificado en calidad sería castigado por los usuarios, con pérdida de clientes.

Finalmente, agregan que no se identifican elementos que faciliten la coordinación explícita, toda vez que no existen acuerdos previos entre COMCEL y las empresas que conformarían el ente integrado (**TIGO-UNE** y **MOVISTAR**) y, además, tampoco se evidencian vínculos societarios, joint ventures u otros esquemas de colaboración.

Sobre lo anterior, la CRC considera que la SIC debería tener en cuenta la potencial relación vertical entre ONNET y la firma integrada, debido a que el control negativo que ejerce esta última sobre el primero, confirmado por la SIC en Resolución 83374 de 2021, y los posibles acuerdos bilaterales de capacidad garantizada pueden generar barreras a la entrada a los mercados de internet fijo

Continuación: REF: 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).

residencial²⁸. Este escenario sería contrario al que plantean los consultores, por lo que el estado actual de número de competidores no sería un buen referente.

Esto último toma mayor relevancia en el escenario hipotético en el que la integración entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** genere una escala significativa que pueda copar, saturar o acaparar la red neutra de ONNET, la cual, en principio, es la que estaría garantizando la diversidad de oferentes.

Adicionalmente, la CRC resalta que una demanda elástica no constituye, por sí sola, un argumento suficiente para afirmar que los operadores carecen de incentivos para incrementar los precios, especialmente en el contexto de heterogeneidad señalado por los consultores. En principio, un aumento en el nivel de precios de un servicio debería traducirse en una reducción de su demanda; sin embargo, en un escenario de coordinación dicho aumento puede resultar rentable para las firmas, aun con una menor participación de mercado. Esto cobra mayor relevancia en mercados con competencia en precios y productos diferenciados, en los que la elasticidad relevante no es únicamente la propia (la sensibilidad de la demanda al precio del mismo operador), sino también la cruzada (la sensibilidad de la demanda al precio de los rivales). En la medida en que esta elasticidad cruzada sea baja, es decir, que los consumidores perciban los productos como sustitutos imperfectos, la presión competitiva para disciplinar aumentos de precios se reduce y, en consecuencia, un alza coordinada puede mantenerse de forma rentable en perjuicio de los usuarios.

Con el ánimo de ejemplificar lo anterior, esta Comisión retoma el caso del municipio Puerto Colombia, Atlántico, en el concepto del 14 de mayo de 2025 emitido por la CRC. Allí, el escenario de colusión (ver Tabla 56 del concepto) genera una reducción en la participación de mercado de los operadores coordinados, pero el incremento en precios de sus servicios (ver Tabla 55 del concepto) les permite que la situación de coordinación les sea rentable (ver Tabla 57 del concepto). Justamente en ese escenario simulado, los factores de descuento calculados (ver Tabla 59 del concepto) mostraban que la coordinación era un escenario posible, aun en presencia de funciones de demanda elásticas (ver Tabla 53 del concepto) y bienes diferenciados como lo permite el marco teórico aplicado por la Comisión en su concepto (ver Sección 4.2.1. del concepto).

Dicho lo anterior, el análisis de los efectos coordinados que fue adelantado por los consultores se fundamenta en afirmaciones que, una vez se analizan a fondo, no excluyen la potencial coordinación entre el ente integrado y sus competidores, sobre todo cuando se reconoce que la operación tendría como consecuencia la consolidación de un operador de una escala significativa en la provisión de servicios de telecomunicaciones y, en el caso de internet fijo residencial, tal y como agrega esta Comisión, se encontraría relacionado verticalmente con un agente que de cierta manera condiciona y motiva la presión competitiva en estos mercado minoristas.

b) Servicios móviles

²⁸ El control negativo al que se hace referencia se explica y analiza en detalle en la sección 4.3.

Continuación: REF: 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).

Los consultores afirman que las condiciones del mercado relevante no generan los incentivos para que ocurra de manera efectiva coordinación entre el ente integrado y COMCEL. Lo anterior lo soportan a partir de lo siguiente:

- Coordinación explícita: 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.
- Coordinación tácita: COMCEL no tiene incentivos para permitir que el ente integrado crezca hasta alcanzar una posición que facilite una coordinación tácita, ya que ello implicaría una pérdida de participación y rentabilidad. Además, su historial competitivo muestra una conducta agresiva y reactiva, lo que hace improbable una estrategia pasiva. Además, por el lado del ente integrado, la operación de integración le otorga ventajas estratégicas como sinergias, economías de escala y una red más eficiente, que puede aprovechar para ganar participación de mercado.

Los consultores agregan que, incluso en el hipotético caso de que se produjera una coordinación entre ambos agentes, las condiciones del mercado impedirían su sostenibilidad en el tiempo, debido a la presencia de competidores disruptivos (como WOM), la diversidad entre los operadores, el marco regulatorio vigente, el ritmo acelerado del cambio tecnológico y la naturaleza volátil de la demanda.

Por una parte, esta Comisión resalta que el análisis de los efectos coordinados no está relacionado con las estimaciones de eficiencia que han desarrollado los consultores, lo cual puede verse como un análisis parcial, toda vez que desconoce la importancia de la eficiencia alcanzada por el ente integrado dentro de la potencial coordinación con el operador que ostenta posición de dominio.

Por otra parte, a continuación, la CRC presenta las razones por medio de las cuales considera que los argumentos presentados por los consultores no son suficientes para descartar una hipotética coordinación entre el ente integrado y COMCEL.

En primera medida, la CRC recuerda que, en su concepto del 14 de mayo de 2025, la simulación de los efectos coordinados de la integración en este mercado relevante, tanto el ente integrado como COMCEL incrementarían sus precios (ver Tabla 96 del concepto), lo cual tendría como consecuencia que las participaciones de mercado de estos agentes disminuyan (ver Tabla 97 del concepto). Incluso con lo anterior, la Tabla 98 del concepto muestra que ambas firmas obtienen beneficios de la situación en coordinación. Por lo tanto, aún con eficiencias derivadas por la integración, el incremento coordinado en precios puede ser beneficioso, aunque se pierda participación de mercado.

Continuación: REF: 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).

Aunado a lo expuesto, la CRC recuerda que conforme la operación de integración genera más eficiencias, se vuelve más probable la ocurrencia de un cartel que incremente los niveles generales de precios en los mercados. Lo anterior en el entendido en el que la escala del ente integrado reduciría la actual asimetría con el operador que ostenta posición de dominio. Lo mencionado se pone a consideración de la SIC con el objetivo de que analice la sensibilidad de los resultados presentados ante los diferentes escenarios de eficiencia, donde efectivamente los usuarios y el mercado se pueden beneficiar de la operación, pero donde la coordinación es un riesgo significativo.

Por otra parte, la CRC coincide en la importancia de la presencia de WOM y de los OMV para preservar un escenario competitivo en el escenario de integración. Sin embargo, recuerda que la dinámica de los mercados minoristas está condicionada por la situación de competencia en los mercados mayoristas. En este contexto, se requiere que las negociaciones mayoristas efectivamente permitan replicabilidad en los mercados minoristas, pero, como se comenta en la Sección 3.5, la integración tiene efectos significativos en la operación móvil virtual.

En ese sentido, esta Comisión considera que factores como la volatilidad de la demanda, la diversidad de operadores y la presencia de competidores disruptivos no constituyen una condición suficiente para descartar la posibilidad de efectos coordinados, sino que deben entenderse como condiciones necesarias. En tal sentido, se debe profundizar en las condiciones para que tanto WOM como los OMV puedan ejercer presión competitiva en el mercado como alternativas razonables de cara a los usuarios.

c) Conclusiones sobre los efectos coordinados

La CRC retoma su comentario inicial en el que señala que los análisis de los efectos coordinados se realizaron bajo premisas que no necesariamente excluyen la posibilidad de que surjan efectos coordinados por la operación de integración. Aunado a lo anterior, señala que no se vinculan los cálculos de eficiencia con los análisis de efectos coordinados, toda vez que las eficiencias derivadas de una operación de tal magnitud pueden tener efectos positivos, pero también pueden facilitar la coordinación (tácita o explícita).

3.5. Sobre la operación móvil virtual

Los consultores afirman que el suministro de acceso mayorista por parte de los OMV activos en Colombia se concentra en su totalidad en las redes de **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**. Agregan que esta postura no es una elección de los OMV, sino que corresponde a una estrategia comercial de COMCEL, donde decide no participar de este mercado.

Por su parte, la consolidación de una única empresa generaría beneficios pro-competitivos, ya que se crearía una red mayorista fortalecida a la que podrán acceder los OMV y, además, se obtendrían

Continuación: REF: 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).

eficiencias operativas y contractuales, debido a que la negociación con único operador mayorista que presta este servicio simplificaría significativa los procesos de negociación.

Los consultores afirman que, aunque la empresa integrada concentrará el 100% del acceso de los OMV, el comportamiento histórico de **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** muestra que no ha derivado en efectos anticompetitivos, donde los OMV participan en el mercado minorista con precios competitivos. Específicamente, el gráfico 2.97 del estudio titulado «Análisis económico de la integración de Tigo-UNE y Movistar en Colombia», muestra el ingreso promedio por GB de los OMV, donde, al cuarto trimestre de 2024, los precios de ETB y VIRGIN se ubican en cercanía a los \$1.500 COP, mientras que los precios de SUMA, FLASH y ÉXITO se encuentran cercanos a los \$2.000. De acuerdo con los consultores, lo anterior mostraría que no existen, ni existirán, incentivos para elevar los precios mayoristas de forma unilateral.

Por otra parte, los consultores agregan que este mercado mayorista está sujeto a regulación ex ante que incluye un control tarifario, condiciones obligatorias de acceso y mecanismos de supervisión. Afirman que este control regulatorio reduce sustancialmente los incentivos del ente integrado para aumentar los precios, deteriorar la calidad del acceso o restringir la entrada de nuevos OMV.

Sobre lo anterior, esta Comisión considera que el estudio subestima el impacto que puede tener la integración en la operación móvil virtual, debido a la desconexión del análisis de concentración mayorista con los efectos coordinados en el mercado minorista, donde potenciales prácticas como estrechamiento de márgenes pueden restringir la entrada de competidores o poner en peligro la permanencia de los ya existentes.

Tabla 3. Precio promedio por GB (en precios corrientes) de TIGO-UNE desde 2022 hasta 2024

Año	Trimestre	Precio (en pesos corrientes) por GB de TIGO-UNE
2022	1	\$ 2.156,4
2022	2	\$ 1.873,5
2022	3	\$ 1.656,3
2022	4	\$ 1.606,2
2023	1	\$ 1.735,3
2023	2	\$ 1.892,1
2023	3	\$ 1.693,0
2023	4	\$ 1.663,3
2024	1	\$ 1.638,7
2024	2	\$ 1.660,8
2024	3	\$ 1.672,6
2024	4	\$ 1.634,0

Continuación: REF: 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).

Fuente: Elaboración CRC²⁹.

Sobre este último punto, la CRC calculó el precio promedio por GB de **TIGO-UNE** (ver **Tabla 3**) y encuentra que el precio promedio de esta empresa es inferior al precio cobrado por algunos de los OMV (ÉXITO, FLASH y SUMA) que alojan principalmente su operación en la red de **TIGO-UNE**³⁰. De lo anterior, se pone en tela de juicio la supuesta competitividad de los precios ofertados por los OMV, especialmente cuando esto sería muestra de que el comportamiento histórico en el mercado no ha derivado en efectos anticompetitivos.

En este mismo sentido, la Comisión hace un llamado a la SIC para que, en el marco de la presente actuación y en el análisis del comportamiento histórico al que hacen referencia los consultores, evalúe los hechos puestos en conocimiento por SUMA en el Radicado SIC No. 24-546942-713 del mes de junio de 2025, toda vez que la presión competitiva que pueden ejercer los OMV depende en gran medida de la replicabilidad económica de las ofertas realizadas por el OMR que los aloja.

Adicional a lo anterior, la CRC estima conveniente señalarle a la SIC que, en materia de regulación sobre la operación móvil virtual, el artículo 4.16.1.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece la obligación de los OMR de proveer acceso a sus redes a los OMV y que el artículo 4.16.2.1. de la misma resolución da las condiciones de remuneración de la operación móvil virtual. En este último artículo se establece que, como regla general, prima la libre negociación entre las partes, pero, en ausencia de acuerdo, el numeral 4.16.2.1.2. establece tarifas techo para el minuto de voz saliente, el MB y el SMS saliente.

Dicho lo anterior, esta Comisión coincide con los consultores en el sentido en el que la operación móvil virtual está sujeta a regulación ex ante que reduce los incentivos del ente integrado a incrementar los precios, deteriorar la calidad del acceso o restringir la entrada de nuevos OMV. No obstante, también se señala que las condiciones de mercado serían completamente distintas en un escenario con la integración consolidada, donde, potencialmente, el ente integrado, en ausencia de competencia efectiva en el mercado mayorista y con los incentivos de coordinación en los mercados minoristas, podría modificar el comportamiento histórico de las dos firmas.

Ahora bien, la CRC considera que los consultores subestiman los potenciales efectos de la integración sobre la operación móvil virtual, lo anterior en el entendido en el que se analizan de manera aislada los efectos coordinados en los mercados minoristas con las conductas unilaterales

²⁹ Para llevar a cabo este cálculo, se totalizó el ingreso de cada trimestre para la empresa COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. y se dividió dicho total por el tráfico de esta empresa en el trimestre correspondiente. Finalmente, este último cociente se multiplicó por 1000, debido a que el tráfico está medido en MB y la tabla presenta el precio por GB. La información utilizada está disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/suscriptores-ingresos-y-tr%C3%A1fico-de-internet-m%C3%B3vil-por-cargo-fijo> y fue consultada el 21 de agosto de 2025.

³⁰ Sobre esta comparación, la CRC recuerda que no tiene certeza si el cálculo presentado por los consultores está en términos reales o no, así como tampoco tiene certeza de cuáles datos utilizaron. Por lo anterior, la SIC debe tomar las correspondientes salvedades al evaluar la comparación.

Continuación: REF: 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).

en las que podría incurrir en los mercados mayoristas, donde, como bien señalan los consultores, la oferta quedaría concentrada en el ente integrado.

Como comentario final, en ese nuevo escenario monopolístico en la oferta mayorista de acceso a la operación móvil virtual, la libertad de negociación entre las partes con la existencia de techos tarifarios y precios minoristas decrecientes en términos nominales trae desafíos en materia de regulación, pero especialmente en protección de la competencia, donde la SIC debería dar celeridad a las hipotéticas actuaciones que puedan surgir con ocasión de la integración.

4. Sobre los asuntos que podrían ser objeto de condicionamientos por parte de la SIC

En esta sección se plantearán los aspectos y, de ser así, las medidas específicas que esta Comisión considera deben ser analizadas por la SIC en el marco del trámite de evaluación de la integración proyectada a modo de condicionamientos para efectos de autorizar la operación.

4.1. Información a usuarios sobre el derecho a portarse

Con fundamento en las consideraciones expuestas en la sección 1.3 de este documento, y en el evento de que la SIC apruebe la operación, la CRC sugiere que, conforme lo establece el artículo 11 de la Ley 1340 de 2009, la autoridad de competencia sujete dicha decisión al cumplimiento de condiciones por parte de las intervinientes relacionadas con el deber de informar a los usuarios sobre su derecho a portarse. A efectos de definir este condicionamiento, la Comisión encuentra pertinente que la SIC analice, cuando menos, los siguientes parámetros:

i. Aviso a los usuarios sobre decisión de la operación adelantada por el ente integrado

Una vez se encuentre en firme el acto administrativo que decida sobre la operación objeto de estudio, como se mencionó anteriormente, la SIC debería establecer, a título de condicionamiento, el deber a cargo de las intervinientes de informar a la totalidad de sus usuarios sobre el resultado de la operación. Este aviso tiene como objeto enunciar de forma clara, precisa y concreta el tipo de operación, la identificación de los agentes, el objeto de la operación y el resultado de esta, incluyendo los condicionamientos impuestos por la SIC, en caso de que así se determine procedente. A su turno, resultaría indispensable incluir la advertencia sobre el derecho que tienen los usuarios para portarse a otro operador, refiriéndose explícitamente al procedimiento que deben agotar para ese propósito, según lo establecido en la normativa aplicable.

Para lo anterior, la SIC debería establecer un término perentorio, que en todo caso garantice su inmediatez, respecto a que los usuarios conozcan de forma prioritaria, en un plazo razonable, el resultado derivado del trámite adelantado ante la autoridad de competencia y lo atinente al derecho que les asiste a portarse a otro operador, en caso de que así lo decidan.

Continuación: REF: 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).

En este sentido, la CRC recomienda que la SIC defina múltiples mecanismos y canales con el fin de difundir esta información de cara al usuario, entre los que se encuentran: (i) contacto directo del usuario, tales como: correo electrónico, SMS, WhatsApp, llamadas automatizadas y puntos de atención al usuario; (ii) contacto masivo, tales como: sitio web, redes sociales habilitadas y aplicaciones móviles de los operadores; (iii) medios tradicionales, tales como: televisión, radio, prensa escrita y medios digitales en los que tengan canales habilitados.

En relación con lo anterior, la Comisión encuentra que resulta imprescindible que la SIC defina la periodicidad y el número de repeticiones que deben efectuarse en cada medio de contactabilidad y difusión, así como el contenido concreto de los mensajes que deberán divulgarse por parte de las intervinientes en la operación respecto de cada uno de estos. Lo anterior, además, facilitaría las labores de seguimiento y vigilancia a cargo de la Dirección de Cumplimiento, según el marco competencial establecido en el Decreto 4886 de 2011, modificado por el Decreto 92 de 2022.

ii. Aviso a los usuarios sobre la integración operativa y comercial

La CRC recomienda que la SIC imponga, a título de condicionamiento, el deber a cargo de las intervinientes en la operación de avisar a sus usuarios sobre la fecha en la que sucederá la integración operativa y comercial, como causa de la transacción señalada. Esta información tiene como finalidad que los usuarios conozcan con precisión y claridad, con la debida antelación el momento en el cual se unificará la operación de **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** en el ente integrado.

La información que se presente sobre la materia deberá acompañarse, necesariamente, de la mención que tienen que realizar las intervinientes respecto al derecho que tienen los usuarios a portarse a otro operador, de acuerdo con las reglas establecidas para el efecto en la normativa aplicable.

Para lo anterior, la SIC debería definir, conforme se sugirió anteriormente: (i) el contenido del mensaje que deberán difundir las intervinientes de acuerdo con cada canal de contacto, medio y mecanismo de difusión; (ii) la periodicidad y número de repeticiones del envío; y (iii) los canales, medios y mecanismos de difusión.

iii. Aviso a los usuarios con posterioridad de la integración operativa y comercial

La CRC sugiere que la SIC imponga, a título de condicionamiento, el deber a cargo del ente integrado de informar a sus usuarios, una vez entre en operación, y por el término que disponga la autoridad de competencia, sobre los derechos que les asiste de portarse a otro operador de servicios móviles.

En el marco de lo expuesto, la SIC deberá definir el contenido de la comunicación que se le divulgará al usuario, de acuerdo con cada canal de contacto, medio y mecanismo de difusión que estime pertinente y necesario para tal efecto. Asimismo, como se indicó, la SIC podrá definir el

Continuación: REF: 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).

periodo de vigencia de esta obligación, el cual debería tener como fecha de inicio el momento en el cual se concrete la fusión de las marcas.

Adicionalmente, la SIC podría determinar, con relación a cada canal de contacto, medio y mecanismo de difusión que seleccione para garantizar el cumplimiento de este deber, su frecuencia o el número de repeticiones que deberá surtir frente a sus usuarios a efectos de analizar, el cumplimiento de lo señalado.

4.2. Prohibición de ofertas o campañas dirigidas a usuarios de WOM o cualquier OMV

La CRC resalta que, en el escenario donde se ha perfeccionado la operación, la concentración en el mercado servicios móviles sin coordinación (ver **Tabla 1**) aumentaría en cualquier caso en el que el ente integrado gane participación de mercado de WOM o de cualquier OMV. Por lo anterior, cualquier condicionamiento sobre el enfoque de las ofertas comerciales desde el ente integrado hacia estos operadores debe tener como propósito que el crecimiento de la empresa fusionada provenga del operador dominante COMCEL.

En este escenario, la CRC considera pertinente que, como condición para la aprobación de la operación, se imponga al ente integrado la prohibición de enfocar sus campañas comerciales en la captación directa de usuarios actualmente vinculados a WOM o a cualquier OMV. En particular, se recomienda que la SIC restrinja cualquier alusión explícita o implícita a WOM o a los OMV en piezas publicitarias u ofertas comerciales, así como cualquier afirmación que sugiera que los servicios del operador integrado son de calidad superior o que su portafolio es más completo o convergente en comparación con WOM o cualquier OMV.

Respecto a la vigencia de este condicionamiento, la CRC sugiere que la SIC analice un término de aplicación razonable que considere las expectativas de crecimiento de los operadores que resultarían protegidos por la medida y el cual debería contarse a partir de la fecha en que se concrete la fusión de las marcas. No obstante, se propone que dicho plazo esté sujeto a la siguiente condición: si WOM o cualquier OMV llegue a superar en participación de mercado al ente integrado, el condicionamiento perdería vigencia. Lo anterior en el entendido en que el ente integrado habría perdido la supuesta posición privilegiada con respecto a sus competidores de menor tamaño.

Finalmente, esta Comisión aclara que este aspecto también haría parte de revisión regulatoria en el marco del proyecto «Revisión de temáticas específicas del Régimen de Protección de Usuarios» con el fin de analizar la pertinencia de establecer una medida equivalente, especialmente aplicable a los operadores que ostentan posición de dominio en el mercado relevante. Lo anterior se justifica porque cualquier incremento en la participación de mercado del operador dominante a costa de WOM o de algún OMV tendría un impacto más significativo sobre los niveles de concentración.

Específicamente, la CRC recuerda que, actualmente, COMCEL es el único operador cuya posición de dominio en el mercado relevante de servicios móviles se ha constatado. Dicho lo anterior, a

Continuación: REF: 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).

manera de ejemplo, si se considera el escenario simulado por la CRC (ver **Tabla 1**), un crecimiento del 1% del ente integrado por medio de la captación exclusiva de usuarios de WOM incrementa el IHH en aproximadamente 52 puntos. Sin embargo, si ese mismo 1% de crecimiento lo obtiene directamente COMCEL, el aumento en el IHH es significativamente mayor, alcanzando cerca de 91 puntos.

4.3. Sobre los riesgos que conlleva la participación accionaria de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES en ONNET FIBRA COLOMBIA S.A.S.**³¹

Como es sabido, la fibra óptica cumple un rol esencial en la provisión del servicio de internet fijo en los hogares, al ser actualmente el medio de transmisión más eficiente, rápido y confiable que permite alcanzar velocidades de conexión considerablemente más altas y con menor latencia que medios como cobre o coaxial.

En concordancia con lo anterior, la CRC ha identificado que los usuarios consideran la disponibilidad del servicio de internet fijo a través de fibra óptica como un aspecto relevante al momento de tomar decisiones de consumo (ver Tabla 9 del concepto del 14 de mayo de 2025). Por ello, para que un operador pueda competir de manera efectiva en los mercados relevantes donde se presta este servicio, resulta esencial que cuente con la capacidad de ofrecerlo mediante esta tecnología. En consecuencia, el despliegue de infraestructura de fibra óptica representa una barrera de entrada en sí misma, especialmente para los operadores con operaciones de menor escala.

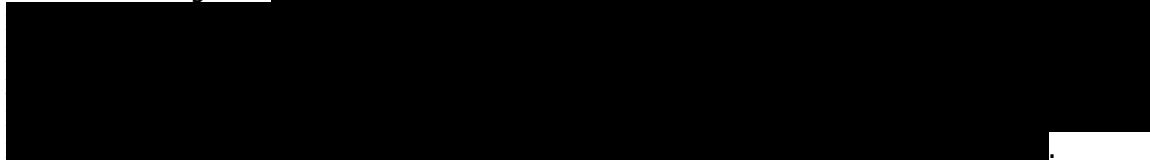
En ese contexto, la oferta de un operador como ONNET tiene una consecuencia directa en la dinámica de los mercados minoristas, toda vez que, teóricamente, eliminaría una de las barreras a la entrada a las que se enfrenta un PRST, la cual corresponde a la necesidad de hacer un despliegue de fibra óptica en entornos metropolitanos que permitan acercar la infraestructura del operador a los hogares de sus usuarios. Por esta razón, ONNET se configura como un agente de importancia estratégica en la cadena de valor que subyace a la prestación de servicios fijos.

Considerando lo anterior, es necesario hacer referencia a la relación que existe entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y ONNET. La estructura societaria de ONNET revela que, si bien la mayoría accionaria directa está en cabeza del fondo de inversiones KKR (a través del 60% de participación en ALAMO HOLDCO S.L.U., empresa controlante de ONNET con el 100% de su propiedad), **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** conserva una participación del 40% que le confiere una influencia significativa en las decisiones estratégicas de dicha sociedad. Esta participación, aunque no implica un control mayoritario formal, sí otorga una posición determinante para eventualmente bloquear (mediante el ejercicio del derecho a veto) o condicionar decisiones clave, lo que configura un escenario de control negativo conforme a los principios del derecho de la competencia.

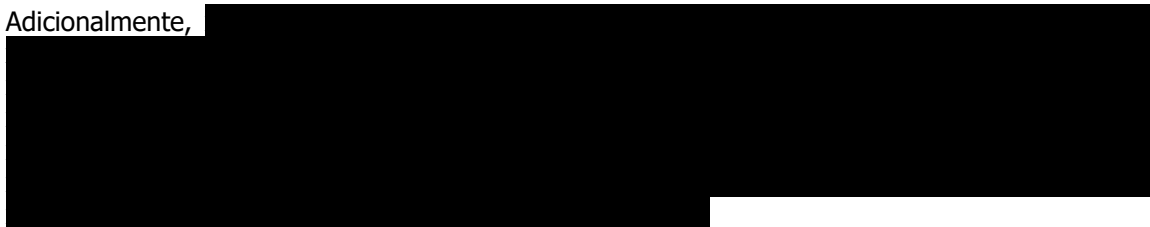
³¹ En esta sección se hace referencia a información reservada del expediente SIC 21-323829, por lo que la Superintendencia de Industria y Comercio deberá guardar la confidencialidad de esta comunicación conservándola en la parte reservada del expediente al que va dirigida (24-546942).

Continuación: REF: 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).

Este control negativo



Adicionalmente,



En consecuencia, resulta evidente que la participación de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en ALAMO HOLDCO S.L.U., combinada con [REDACTED] configura un caso típico de control negativo en los términos del derecho de la competencia.

La existencia de control negativo por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sobre ONNET puede generar riesgos concretos para la competencia en el mercado de servicios fijos, especialmente en lo relacionado con el posible acceso a información sensible de competidores. Dado que ONNET presta servicios de fibra óptica local a terceros PRST, incluyendo competidores directos de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en el segmento de internet fijo, la influencia decisoria de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** sobre su administración puede facilitar, directa o indirectamente, el flujo indebido de datos estratégicos como volúmenes contratados, planes de expansión, características técnicas de despliegue o condiciones comerciales pactadas.

Este tipo de información, en manos de un operador verticalmente integrado, como el resultante de la operación de integración, podría ser utilizada para diseñar ofertas que erosionen la capacidad competitiva de los operadores que dependen de ONNET como proveedor mayorista. La existencia de barreras contractuales o tecnológicas no elimina por sí sola este riesgo, pues el diseño institucional de la sociedad matriz —y la posibilidad de influir en decisiones internas de ONNET— confiere a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** una posición privilegiada para acceder o inducir comportamientos que le favorezcan de forma indebida en el mercado minorista.

Así mismo, el control negativo permite que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** pueda influir en la toma de decisiones estratégicas de ONNET que tengan efectos discriminatorios o excluyentes. Por ejemplo, podría orientar decisiones sobre inversión, expansión de cobertura o condiciones

³² Resolución SIC 83374 de 2021 (Rad. SIC 21-323829).

³³ Resolución SIC 83374 de 2021 (Rad. SIC 21-323829).

Continuación: REF: 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).

comerciales de acceso, de forma que benefician desproporcionadamente sus propias operaciones o perjudiquen a determinados competidores. Tales conductas pueden ser difíciles de detectar ex ante, pero en la práctica constituyen riesgos reales de cierre de mercado o incremento de costos para los demás actores que usan la infraestructura de ONNET.

En este contexto, la operación de integración entre **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** amplifica dichos riesgos en la medida en que el control negativo que ya ostenta **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se trasladaría al nuevo operador integrado, quien a su vez contaría con una mayor escala y cobertura. Esto podría agravar los incentivos para distorsionar el acceso mayorista, restringir la replicabilidad de las ofertas minoristas o reforzar prácticas de exclusión indirecta. Por ello, es indispensable que la SIC evalúe la necesidad de imponer medidas estructurales o conductuales que impidan el uso de ONNET como herramienta para la consolidación de poder de mercado en el segmento de servicios fijos.

Por todo lo antes descrito, dentro del análisis que desarrolle la SIC con el propósito de mitigar los riesgos identificados en el marco de la evaluación de la operación de integración, esta Comisión sugiere que se consideren medidas asociadas a los siguientes aspectos, en adición a cualquier otra que dicha autoridad pueda diseñar y concretar en el marco de sus competencias.

i. Separación y protección de información sensible

Podría considerarse el establecimiento de mecanismos efectivos de separación de información entre ONNET y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**. Esto implica la creación de firewalls internos que impidan cualquier acceso o transferencia de datos sensibles relativos a los competidores que contratan servicios de ONNET, tales como volúmenes de capacidad adquirida, proyecciones de expansión o condiciones tarifarias. Esta medida podría complementarse con obligaciones estrictas de confidencialidad aplicables a directivos y empleados, así como auditorías periódicas realizadas por terceros independientes que verifiquen la eficacia de los controles implementados. El objetivo concreto sería neutralizar el riesgo de que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** acceda y utilice información estratégica de competidores en beneficio propio.

ii. Procedimientos rigurosos y transparentes para la toma de decisiones

En primer lugar, se debe evaluar a profundidad la posible eliminación de los derechos de veto que actualmente tiene **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** con ocasión del acuerdo de accionistas suscrito con el fondo KKR, lo que de plano eliminaría gran parte de los riesgos identificados previamente.

En segundo lugar, y de no eliminarse los derechos de veto mencionados, podría considerarse la introducción de medidas tendientes a que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** esté obligada a demostrar que el ejercicio de sus derechos de voto y veto en ONNET se realiza conforme a criterios objetivos, previamente definidos y documentados. En particular, en decisiones estratégicas

Continuación: REF: 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).

como inversiones, planes de expansión o ajustes en condiciones comerciales, su participación debería sustentarse en informes técnicos verificables. Con ello se evitaría que el control negativo se traduzca en un poder discrecional para favorecer los intereses propios en el mercado minorista, al tiempo que se preserva la autonomía operativa de ONNET frente a sus demás clientes.

iii. Medidas reforzadas de gobierno corporativo

Resulta recomendable imponer a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** la obligación de promover dentro de la junta de ONNET la inclusión de consejeros independientes y de reglamentos internos que definan claramente cómo se gestionan los conflictos de interés. Además, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** podría reportar de manera periódica a la SIC las actuaciones en que ha ejercido sus derechos de voto o de veto, con el fin de demostrar que estas decisiones no han generado discriminaciones frente a terceros operadores. Tales medidas no restringen su participación accionaria, pero sí aseguran una gobernanza equilibrada y transparente.

Sin embargo, frente a este tipo de medidas es necesario tener presente que su implementación está condicionada a la voluntad del fondo de inversiones KKR, accionista del restante 60% de ONNET (por medio de ALAMO HOLDCO S.L.U.), lo que puede reducir la probabilidad de que sean materializadas.

iv. Programa de cumplimiento regulatorio y de libre competencia

Otra medida por considerar consistiría en exigirle al ente integrado la adopción y fortalecimiento de programas de compliance específicos en materia de regulación y libre competencia. Estos programas deben incluir capacitaciones continuas para empleados, códigos internos de conducta que prohíban expresamente el uso indebido de la información proveniente de ONNET, y la designación de un oficial de cumplimiento con autonomía funcional. Este funcionario tendría la obligación de reportar directamente a la alta dirección del operador integrado y, cuando sea pertinente, a la SIC, sobre riesgos o incumplimientos detectados.

Adicionalmente se podrían implementar y reforzar procedimientos y mecanismos internos que garanticen en forma eficaz el cumplimiento de las disposiciones regulatorias expedidas por la CRC en materia de interconexión, acceso, protección de usuarios, entre otras.

v. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

El operador integrado debería asumir el compromiso de asegurar que las condiciones de acceso a la infraestructura de ONNET, en la medida en que pueda influir en ellas, sean transparentes y replicables para todos los PRST. Para ello, se debería considerar la imposición de la obligación de mantener registros detallados de las decisiones estratégicas relacionadas con ONNET y con las condiciones de acceso y tarifas de acceso ofrecidas por esa empresa al operador integrado. Estos mecanismos tendrían como propósito aumentar el nivel de transparencia, lo que contribuiría a que

Continuación: REF: 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).

la autoridad y los competidores puedan identificar oportunamente eventuales conductas discriminatorias.

vi. Supervisión externa y monitoreo

Con el propósito de reforzar las actividades de vigilancia efectiva de la autoridad de competencia, se sugiere considerar la imposición a cargo del ente integrado de la obligación de permitir que la SIC reciba informes periódicos sobre las decisiones más relevantes adoptadas en ONNET, especialmente en aquellas en las que intervenga a través de su derecho de veto. Lo anterior por medio de un auditor externo específicamente designado para dicha labor por parte de MOVISTAR y aprobado por la SIC, lo que podría constituir un mecanismo de control preventivo para asegurar que el comportamiento de ONNET no degenere en conductas de tipo discriminatorio que afecten indebidamente a los competidores del ente integrado. Adicionalmente, se podrían establecer revisiones periódicas de estas obligaciones cada dos años, lo que permitiría ajustar las medidas de forma proporcional a la evolución del mercado.

En igual sentido que con las medidas sugeridas sobre el fortalecimiento del gobierno corporativo, este tipo de medidas están condicionadas a la voluntad del fondo de inversiones KKR, accionista del restante 60% de ONNET (por medio de ALAMO HOLDCO S.L.U.), lo que de plano afecta su potencial materialización y eventual eficacia.

vii. Restricción o prohibición expresa de desplegar conductas comerciales excluyentes

Podría considerarse la imposición de la obligación para el ente resultante de la integración de comprometerse expresamente a no utilizar su posición en ONNET para adoptar o inducir decisiones que tengan como efecto el trato discriminatorio frente a competidores. Esto implica la prohibición de incidir en ONNET para establecer condiciones menos favorables de acceso, la imposibilidad de utilizar subsidios cruzados que benefician indebidamente sus servicios fijos minoristas y la obligación de garantizar la continuidad de los contratos de acceso celebrados con terceros. Tales compromisos, sujetos a verificación externa, buscan prevenir riesgos de exclusión sin desconocer la autonomía de ONNET como operador independiente.

Si bien este tipo de prohibiciones ya se encuentran establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano, su inclusión a modo de condicionamiento específico –diseñado puntualmente según las características del ente integrado, su operación y la naturaleza de sus relaciones con ONNET–, permitiría aumentar en gran medida su efecto disuasor frente a los inevitables incentivos que existen para dicho operador de apalancar su rol en ONNET para efectos de beneficiarse en los mercados minoristas en que participa gracias al servicio mayorista provisto por esa empresa.

4.4. Sobre los de acuerdos de acceso con otros PRST en RAN y en Operación Móvil Virtual

Continuación: REF: 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).

La CRC concuerda con las intervinientes y FIDE Partners cuando señalan que, como consecuencia de la operación de integración, surgiría un operador con una red convergente robusta que le permitiría competir con un operador como COMCEL y que, dada la existencia de mercados mayoristas, otros operadores podrían favorecerse de dicha red. Todo lo anterior tendría como resultado un beneficio sobre los usuarios y los competidores, lo cual se configuraría como un impacto positivo de la operación de integración.

No obstante, tal y como se ha señalado en ese documento y en el concepto del 14 de mayo de 2025, la operación presenta desafíos en materia de efectos unilaterales y coordinados, donde especialmente se han resaltado los efectos en el mercado relevante «Servicios Móviles». Por lo anterior, esta Comisión considera que, con el ánimo de preservar la diversidad de operadores en este mercado minorista, se requiere la adopción de condicionamientos encaminados a garantizar la operación móvil virtual y el funcionamiento del RAN en condiciones competitivas y de sostenibilidad.

En este contexto, la CRC recomienda a la SIC considerar la imposición de condicionamientos asociados a las disposiciones contenidas en los acuerdos mediante los cuales se materializan las relaciones entre los PRST en el mercado de «Acceso y Originación». En esa medida, se estima necesario revisar los contratos de acceso a la instalación esencial de RAN y para la operación móvil virtual suscritos por las intervinientes, con el fin de verificar que, en sus términos generales, las condiciones pactadas permitan una adecuada replicabilidad y contestabilidad de las ofertas mayoristas. Ello resulta clave para que los competidores del nuevo agente integrado no vean comprometida su sostenibilidad ni su capacidad de competir.

De manera ilustrativa, es fundamental que se identifiquen las disposiciones contractuales que puedan limitar el volumen de tráfico que pueda contratar un solicitante de RAN o afectar la libertad que tienen los operadores virtuales para efectos de fijar sus precios a usuarios finales u otras condiciones de prestación del servicio, entre otros. En esa medida, deberá analizarse si las tarifas y los esquemas de remuneración acordados podrían ser susceptibles de alguna modificación con ocasión de los condicionamientos, de forma que se facilite y profundice la operación de los OMV y de WOM.

En consecuencia, una vez depuradas todas aquellas cláusulas que generen riesgos de la naturaleza descrita, el perfeccionamiento de los contratos, en su versión modificada, debería configurarse como una condición previa para efectos de la aprobación final de la operación. Solo en la medida que los contratos vigentes con operadores establecidos reflejen relaciones mayoristas equilibradas y libres de restricciones que afecten la competencia efectiva, podría entenderse que la operación se ajusta al interés general.

En tal sentido, previo a que se entienda autorizada la operación, **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, individualmente, deberán acreditar que los contratos mediante los cuales proveen acceso a la

Continuación: REF: 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).

instalación esencial de RAN y mediante los cuales proveen acceso para la operación móvil virtual por parte de terceros ya han sido suscritos y que en ellos no se han incluido disposiciones que afecten la sostenibilidad y capacidad de competir de quienes solicitan tal acceso. Frente a ello, deberá verificarse previamente por parte de la SIC que los contratos suscritos no contienen cláusulas con los efectos antes descritos y que su ejecución no está sometida a ninguna condición adicional en perjuicio de los terceros que hacen uso del acceso mayorista provisto por **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**.

En esta medida, para el control de eventuales modificaciones de los contratos en cuestión, la SIC debería consultar y verificar los contratos vigentes de acceso a RAN y OMV —incluidos anexos técnicos, tarifarios y SLAs— que, en cumplimiento del condicionamiento fijado y de la regulación general expedida por la CRC, reporten ante esta Comisión los intervinientes y eventualmente el ente integrado. Además, exigir un régimen de notificación y autorización previa para cualquier modificación material sobre aspectos que puedan tener un impacto en los precios, las capacidades contratadas, la cobertura, la calidad, entre otros aspectos relevantes,

Ahora bien, si finalizada dicha revisión no se identifican cláusulas riesgosas en los términos descritos, la CRC sugiere como condición que se mantengan las condiciones pactadas inicialmente en los contratos celebrados para la provisión de RAN y de acceso para los OMV. Esta medida busca otorgar seguridad jurídica tanto a WOM como a los operadores móviles virtuales en el desarrollo de sus operaciones y, con ello, preservar la pluralidad de oferentes, siguiendo la línea de la Resolución SIC 61548 de 2023.

Además, en el caso en el que un operador cuente con acuerdos simultáneos con **TIGO-UNE** y con **MOVISTAR**, la SIC debería considerar ordenarle al ente integrado que ofrezca y pacte las condiciones que le resulten más convenientes al operador en cuestión. Lo anterior permitiría que cada operador pueda elegir las condiciones más favorables y, en consecuencia, garantice su sostenibilidad y la mayor presión competitiva posible en los mercados minoristas.

En términos de temporalidad, y con el fin de evitar que se consideren solo cláusulas pactadas recientemente, esta Comisión sugiere a la SIC que analice la pertinencia de permitir que los OMV y WOM —como solicitante de RAN—, puedan elegir condiciones de negociación que hayan tenido anteriormente y con las cuales puedan competir de manera más efectiva en los mercados minoristas. Esto último contribuiría a mitigar el riesgo inherente a la integración, en particular el riesgo de que la nueva entidad incurra en prácticas que restrinjan la competencia, aumenten la concentración del mercado o reduzcan la pluralidad de oferentes en los mercados minoristas, donde ya se encontró un alto riesgo de efectos coordinados con COMCEL.

El seguimiento de este tipo de condicionamientos asociados a los contratos de acceso mayorista suscritos por TIGO-UNE y MOVISTAR con terceros deberá contemplar reportes periódicos en donde conste información relevante sobre la ejecución de los contratos y las obligaciones de cada parte, el acceso permanente a la información pertinente de cada operador frente a la ejecución de los

Continuación: REF: 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).

contratos y el monitoreo de los canales de contacto y en general de las comunicaciones establecidos por las partes para dicha ejecución.

Por otro lado, es indispensable que la SIC analice si la eventual integración operativa de las redes y sistemas de **TIGO-UNE** y **MOVISTAR**, o las actividades por medio de las cuales se materialice la migración de una red a otra, podrían llegar a tener un efecto negativo para los operadores que solicitan el acceso mayorista, sea en RAN o para la operación móvil virtual en materia de costos. En caso tal, para esta Comisión es trascendental que, dentro de los condicionamientos que se puedan llegar a imponer en el ámbito de las relaciones entre el ente integrado y los OMV, se considere la imposición de deberes que impidan que al materializarse la integración operativa o migración de redes se genere un incremento en costos para los operadores solicitantes del acceso mayorista, pues ello podría suponer un impacto para su sostenibilidad y potencial expansión futura.

Finalmente, y como se ha indicado antes, la CRC manifiesta su disposición plena para acompañar el proceso que adelante la SIC, mediante el seguimiento y monitoreo del trámite de integración, así como mediante el diseño conjunto de recomendaciones que permitan alinear eventuales condicionamientos con medidas regulatorias actuales y futuras.

Cordial saludo,

**MARIANA
SARMIENTO
ARGUELLO**

Firmado digitalmente por
 MARIANA SARMIENTO ARGUELLO
 Fecha: 2025.09.19 20:16:16 -05'00'

MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO

Coordinadora de Relaciones con Grupos de Valor

Proyectado por: René Ramírez / Carlos Rueda / Felipe Cárdenas / Mario Rodríguez / Camilo Bustamante
 Revisado por: Alejandra Arenas Pinto / Guillermo Velásquez Ibáñez