

Rad. 2025826626
Cod. 2000
Bogotá D.C.

CRC	
Rad. Salida	2025536747
Fecha	7/11/2025
Destino	CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Proceso	2000 DISEÑO REGULATORIO
Asunto	Respuesta – Cuestionario Debate de control político

Doctor
RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario General
Comisión Sexta Constitucional Permanente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Carrera 7 No. 8 – 68 Cuarto piso oficina 448b - Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.
Correo electrónico: comision.sexta@camara.gov.co

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

Respetado Doctor Rodríguez:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) recibió su comunicación bajo número de radicado 2025826626 del 4 de noviembre de 2025, mediante la cual informa que el pasado 1 de octubre de 2025 se aprobó la Proposición 18/2025 presentada por la Honorable Representante Susana Gómez Castaño, la cual tiene por objeto citar a debate de control político a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y a la CRC, «con el fin de examinar las implicaciones de la integración empresarial entre Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios» y en el que allega el cuestionario anexo a la citación a debate.

Así las cosas, a continuación, esta Comisión presenta (i) algunas sus consideraciones preliminares sobre las competencias legales asignadas a la CRC; (ii) la respuesta a los interrogantes generales dirigidos a todos los citados al debate de control político; y (iii) las respuestas a los interrogantes específicos dirigidos a la CRC en el cuestionario anexo a la citación a debate.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LA CRC

El artículo 19 de la Ley 1341 de 2009¹, modificada por la Ley 1978 de 2019, le asigna a la CRC la misión de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y

¹ «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».

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

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, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, 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.

En virtud de lo anterior, en numerales 1, 2, 3, 4, 5, y 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del artículo 22², la citada ley le otorga a la CRC la facultad de establecer el régimen de protección de usuarios, promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, expedir la

² 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:

1. Establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios.
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.
4. Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados.
5. Definir las condiciones en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de 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, bajo un esquema de costos eficientes. (...).
- (...)
25. Garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, siendo el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes.
26. Establecer prohibiciones para aquellas conductas en que incurran las personas que atenten contra el pluralismo informativo, la competencia, el régimen de inhabilidades y los derechos de los televidentes.
27. Vigilar y sancionar aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente. En estos casos, aplicarán las sanciones contempladas en el artículo 65 de la presente Ley.
28. Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales.
29. Clasificar, de conformidad con la Ley 182 de 1995 y demás normas aplicables, las distintas modalidades del servicio público de televisión, y regular las condiciones de operación y explotación del mismo, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, franjas y contenido de la programación, gestión y calidad del servicio, publicidad, comercialización en los términos de esta Ley, modificaciones en razón de la transmisión de eventos especiales, utilización de las redes y servicios satelitales, y obligaciones con los usuarios.
30. Sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños. De acuerdo con la reglamentación aplicable, los infractores se harán acreedores de las sanciones de amonestación, suspensión temporal del servicio hasta por cinco (5) meses o caducidad o revocatoria de la concesión o licencia, según la gravedad de la infracción y la reincidencia. En todo caso, se respetarán las normas establecidas en la Ley sobre el debido proceso. (...))»

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

regulación general y particular en materia de interconexión, acceso y uso de instalaciones esenciales y redes de telecomunicaciones, definir las condiciones para utilizar infraestructuras de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, garantizar el pluralismo y la imparcialidad informativas, vigilar y sancionar conductas que atenten contra el pluralismo informativo y los derechos de los televidentes, promover y reglamentar la participación ciudadana en los temas que afecten al televidente, regular las condiciones de operación y explotación del servicio público de televisión y sancionar a los operadores del servicio de televisión cuando violen la normativa que ampare los derechos de la familia y los niños, entre otras.

2. SOBRE LA OPERACIÓN DE INTEGRACIÓN EMPRESARIAL ENTRE TIGO-UNE Y MOVISTAR

De acuerdo con la solicitud de preevaluación de la operación de integración presentada por COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC, ante la SIC, 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 en COLOMBIA TELECOMUNICACIONES. Actualmente TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA S.A. ostenta el 67% de la participación accionaria de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, de modo que, de aprobarse la integración, MILLICOM SPAIN S.L. se convertiría en el propietario de ese porcentaje accionario, lo que le daría un control positivo sobre COLOMBIA TELECOMUNICACIONES. En este sentido, vale aclarar que la operación de integración presentada ante la SIC por parte de las empresas referidas no refiere la adquisición de la participación accionaria restante del 32% que actualmente ostenta la Nación, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se limita únicamente al porcentaje de las acciones propiedad de TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA S.A. en COLOMBIA TELECOMUNICACIONES.

En tal sentido, la operación de integración tendría como consecuencia la integración económica de TIGO-UNE (conjuntamente COLOMBIA MÓVIL, UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., en adelante UNE EPM, EDATEL S.A. y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S. EN LIQUIDACIÓN) y MOVISTAR (conjuntamente COLOMBIA TELECOMUNICACIONES y OPTECOM S.A.S.), así como también de sus respectivas sociedades matrices, subordinadas o afiliadas en Colombia. Con ocasión de la operación de integración proyectada, TIGO-UNE y MOVISTAR dejarían de competir en todos los mercados en que participan y se consolidarían como un único agente de mercado.

Con el anterior contexto, es preciso aclarar que, frente a la operación de integración empresarial entre TIGO-UNE y MOVISTAR, es la SIC, en su rol de autoridad nacional de protección de la competencia, la encargada de autorizar, condicionar u objetar el perfeccionamiento de dicha transacción, de conformidad con lo establecido en la Ley 155 de 1959, modificada por la Ley 1340 de 2009³.

³ Ley 155 de 1959. «Control de integraciones empresariales. Las empresas que se dediquen a la misma actividad económica o participen en la misma cadena de valor, y que cumplan con las siguientes condiciones, **estarán obligadas a informar a la Superintendencia de Industria y Comercio** sobre las operaciones que proyecten llevar a cabo para efectos de fusionarse, consolidarse, adquirir el control o integrarse cualquiera sea la forma jurídica de la operación proyectada: (...)» (SNFT).

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

Sin perjuicio de lo anterior, considerando la importancia que reviste la eventual operación de integración para los mercados de telecomunicaciones en Colombia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009⁴, y estrictamente en el marco de los asuntos de su competencia, esta Comisión ha intervenido en varias ocasiones en el trámite de autorización que se adelanta ante dicha Superintendencia con el propósito de poner de presente sus consideraciones respecto de la operación de integración, así:

- Mediante oficio del 7 de febrero de 2025 dirigido a la SIC, esta Comisión emitió una serie de observaciones sobre la información aportada por los operadores referidos en el trámite de autorización de la integración ante la SIC; allí se realizaron recomendaciones acerca de la información que se consideraba faltante y necesaria para que dicha entidad pudiera analizar esta operación en forma adecuada.
- Posteriormente mediante oficio del 14 de mayo de 2025, esta Comisión remitió el concepto técnico de que trata el artículo 8 de la Ley 1340⁵, en el que analizó, desde sus competencias específicas, el posible impacto de la integración en los mercados relevantes definidos por la CRC, así como en algunas actividades económicas vinculadas que, si bien no están formalmente delimitadas como mercados relevantes, son fundamentales para la dinámica sectorial. Las conclusiones a que arribó esta Comisión sobre los efectos y riesgos derivados de la operación de integración y que fueron comunicados a la SIC en dicho concepto serán descritos en las respuestas que se presentan más adelante en este documento.
- El pasado 19 de septiembre de 2025, en aras de contribuir a los análisis que la SIC debe llevar a cabo para adoptar la decisión a que haya lugar sobre la integración presentada por Tigo y Movistar, esta Comisión emitió un nuevo pronunciamiento a esa Superintendencia en el que aportó un análisis complementario sobre los condicionamientos propuestos por terceros ante

⁴ 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.»

⁵ 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.»

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

esa entidad y, además, planteó algunas consideraciones sobre asuntos que podrían ser objeto de condicionamientos por parte de la SIC de llegar a aprobar la integración en cuestión.

Las intervenciones de la CRC dirigidas a la SIC en el marco del análisis de la integración empresarial entre TIGO-UNE y MOVISTAR antes referidas se anexan a la presente comunicación.

3. RESPUESTAS DE LA CRC A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS

Bajo el contexto dado en la sección anterior, a continuación, damos respuesta a sus inquietudes:

3.1. Preguntas generales dirigidas a todos los citados:

3.1.1. La posición y acciones de la SIC frente a la operación y los condicionamientos que estudia imponer.

Respuesta CRC:

Tal y como se indicó antes, de conformidad con la Ley 155 de 1959, modificada por la Ley 1340 de 2009, la SIC es la autoridad encargada de la evaluación de la operación de integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR. Para efectos de lo anterior, la SIC da aplicación al procedimiento administrativo de autorización de integraciones empresariales establecido en los artículos 9 a 13 de la Ley 1340 de 2009 y en la Resolución SIC 2751 de 2021. En desarrollo de lo anterior, la SIC puede autorizar la integración, objetarla –si encuentra que esta tienda a producir una indebida restricción a la libre competencia– o condicionar su autorización al cumplimiento de determinados compromisos u obligaciones por parte de las empresas solicitantes de la autorización –cuando pueda considerar que tales condicionamientos son idóneos para asegurar la preservación efectiva de la competencia–, caso en el cual la SIC deberá supervisar su cumplimiento en forma periódica.

Como es de conocimiento público, la referida Superintendencia se encuentra actualmente en etapa de evaluación (Fase 2)⁶ de la operación de integración entre TIGO-UNE y aún no ha tomado una decisión sobre el asunto, por lo que esta Comisión no tiene conocimiento sobre la posición de esa autoridad frente a la operación ni sobre los posibles condicionamientos que esté estudiando imponer para su eventual aprobación.

Sin perjuicio de lo anterior, como ya se indicó, en concepto complementario del 19 de septiembre de 2025, esta Comisión remitió a la SIC un análisis sobre los condicionamientos propuestos por terceros en el trámite que allí se adelanta y, en la misma línea, planteo una serie de consideraciones sobre algunos aspectos específicos en los que dicha Superintendencia debería hacer énfasis al momento de decidir sobre la conveniencia de autorizar la operación sujeta a condicionamientos.

3.1.2 El diagnóstico y las recomendaciones de la CRC y el MinTIC en torno a la

⁶ Resolución SIC 2751 de 2021. «Artículo 2.5. Estudio de fondo de la solicitud (Fase II)».

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

concentración del mercado y la protección de los usuarios.

Respuesta CRC:

La CRC intervino ante la autoridad de competencia para destacar los impactos sistémicos que generaría la integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR. Este regulador subrayó los riesgos que esta concentración implica no solo para los mercados minoristas de servicios móviles y de internet fijo, sino también en su interdependencia con los mercados y actividades mayoristas relacionados.

Específicamente, en el mercado relevante de servicios móviles, esta Comisión señaló que la operación elevaría significativamente el riesgo de coordinación entre el ente integrado y la empresa dominante, COMCEL. Lo anterior estaría agravado con la concentración que sufriría el mercado mayorista acceso y originación móvil, donde confluyen la provisión de Roaming Automático Nacional y la Operación Móvil Virtual, cuya oferta quedaría principalmente en cabeza de la empresa fusionada.

Adicionalmente, en los mercados relacionados con el internet fijo, la CRC encontró que la operación tendría mayor impacto en las ciudades principales y sus municipios circundantes. Allí, con el objetivo de garantizar la pluralidad de oferentes, la CRC enfatizó sobre la relación vertical que existiría entre el ente integrado y ONNET, empresa provee el servicio de acceso a fibra óptica al hogar, la cual, en teoría, reduce las barreras a la entrada a la provisión del servicio de internet fijo.

Para presentar estas preocupaciones con mayor detalle, esta respuesta primero resume a grandes rasgos el contenido del concepto técnico emitido por esta autoridad ante la SIC y, posteriormente, profundiza en las recomendaciones de condicionamientos que podrían restablecer las condiciones de competencia en los mercados.

Como se indicó, el 14 de mayo de 2025, la CRC emitió un concepto técnico ante la SIC en el que analizó el impacto de la integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR en los mercados relevantes definidos por la CRC. Estos mercados son:

Mercados mayoristas analizados:

- Terminación de llamadas fijo-fijo por municipio.
- Terminación de llamadas móvil-fijo por municipio.
- Terminación de llamadas móvil-móvil a nivel nacional.
- Terminación de llamadas de larga distancia internacional a nivel nacional.
- Servicio portador por municipio.
- Acceso y originación móvil a nivel nacional.

Mercados minoristas analizados:

- Voz saliente local y nacional (municipal).
- Acceso a Internet fijo residencial (municipal).

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

- Acceso a Internet fijo corporativo (municipal).
- Dúo Play 1 y 2 (residencial, municipal).
- Triple Play (residencial, municipal).
- Televisión multicanal (municipal).
- Voz saliente móvil (nacional).
- Voz saliente de larga distancia internacional (nacional).
- Internet móvil (nacional).
- Servicios móviles (nacional).

Además, examinó la actividad de acceso a redes de fibra óptica neutrales para la prestación de servicios fijos de telecomunicaciones, destacando el papel de ONNET FIBRA COLOMBIA S.A.S., empresa en la cual MOVISTAR es accionista.

Para sustentar su análisis, este concepto técnico incluyó una evaluación de concentración para cada uno de estos mercados, revisando específicamente el cambio en el índice de Hirschman-Herfindahl (IHH). A continuación, se presentan los principales hallazgos de este concepto:

- En los mercados de terminación, no se esperan efectos adversos derivados de la integración. Esto se debe a la naturaleza de estos mercados, donde cada operador es un monopolista en su propia red y, por lo anterior, existe regulación ex ante (mediante cargos de acceso) que previene la explotación de cualquier poder de mercado.
- En el mercado mayorista portador, la operación no genera preocupaciones significativas, debido a que la participación conjunta del ente integrado sería inferior al 20% y el análisis del índice de concentración (IHH) no supera el umbral de 45 puntos de variación. Adicionalmente, esta situación se ve reforzada por la presencia de otros actores principales en el arrendamiento de capacidad, como AZTECA, ANDIRED, UFINET e INTERNEXA, los cuales garantizan la existencia de alternativas competitivas en la mayoría del territorio.
- En el mercado mayorista de acceso y originación móvil, la CRC considera que demanda especial atención. Esto se debe a que es un mercado ya altamente concentrado, donde solo estas dos empresas ofrecen efectivamente los servicios de Operación Móvil Virtual y Roaming Automático Nacional (RAN). Específicamente, aunque la regulación habilita a todos los Operadores Móviles de Red a participar, en la práctica, ni COMCEL ni WOM alojan a otras empresas con Operación Móvil Virtual. Este mercado, además, hace parte esencial de la prestación de servicios móviles, por lo que su dinámica terminaría afectando a los usuarios finales.
- Aunque la fusión entre TIGO-UNE y MOVISTAR incrementaría los niveles de concentración en los mercados municipales de voz saliente local y nacional, la CRC consideró que este hecho no exige una atención especial en términos de riesgo. Lo anterior como consecuencia de que existe sustitución asimétrica entre los servicios móviles y la telefonía fija. Aunado a lo anterior, actualmente el servicio de telefonía fija ha perdido relevancia en el sector de telecomunicaciones.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

- La operación provocaría cambios significativos en la concentración en los mercados de internet fijo (residencial y corporativo), especialmente en áreas densamente pobladas. La CRC recomendó a la SIC prestar mayor cuidado en estos mercados relevantes de alcance municipal, debido a que es un servicio relevante para el cierre de la brecha digital y por el nivel de competencia. Por ello, la CRC consideró necesario ir más allá del simple estudio del cambio en el nivel de IHH y procedió a realizar simulaciones detalladas de los precios, beneficios de las firmas y el bienestar de los consumidores.
- La integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR no genera preocupaciones en los mercados minoristas de televisión multicanal. Aunque ambos operadores coinciden en algunos municipios, el impacto sobre los niveles de concentración es mínimo y no cambia las posiciones de liderazgo en esos mercados.
- La integración no representa una preocupación en el mercado de voz saliente de Larga Distancia Internacional (LDI). Este mercado ha experimentado una caída constante en ingresos y enfrenta una creciente presión competitiva de las aplicaciones móviles.
- El mercado de Servicios Móviles exige especial atención. Este mercado es el más grande del sector (concentrando más del 80% de los usuarios móviles), ya ha sido identificado como susceptible de regulación ex ante y, además, COMCEL ostenta posición dominante. En este mercado, el IHH se incrementaría significativamente (en 727 puntos). Aunque COMCEL conservará el liderazgo (más del 50%), la empresa integrada obtendría una participación relevante del 38,43%, alterando significativamente la estructura del mercado. Al igual que el servicio de internet fijo, la CRC adelantó un estudio detallado de simulación en este mercado. Lo anterior permitió estimar los precios posteriores a la integración, los beneficios de las firmas, el bienestar de los usuarios y, sobre todo, los posibles efectos coordinados de la operación.

Ante lo presentado, la CRC recalcó en su concepto la importancia de estudiar los efectos interrelacionados entre los mercados relevantes. De manera específica:

- Esta Comisión mencionó que algunos de los mercados relevantes de internet fijo sufrirían un alto nivel de concentración producto de la integración. Ahora, para mantener presión competitiva en estos mercados es necesario que existan oferentes diferentes que puedan disciplinar el comportamiento de variables como precio y calidad. Allí, el acceso a redes mayoristas de fibra óptica hasta el hogar juega un papel fundamental en la eliminación de barreras a la entrada para pequeños y medianos ISP, quienes podrían dinamizar el mercado.
- No obstante, la CRC identificó que ONNET FIBRA COLOMBIA S.A.S. (ONNET) tiene una relación vertical con MOVISTAR y, dada la operación de integración, esta relación se mantendría con la empresa fusionada. Esta circunstancia fue puesta en conocimiento a la SIC con sus posibles impactos en la dinámica del mercado minorista de internet fijo y, en particular, le sugirió entrar a estudiar en detalle el potencial control negativo que tendría el ente integrado sobre ONNET.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

- La CRC advirtió el nivel de concentración que alcanzaría el mercado de servicios móviles y, además, señaló la importancia que juega tanto RAN para la provisión de estos servicios por parte del operador WOM como la Operación Móvil Virtual para diversos operadores como VIRGIN MOBILE, ETB, LIWA, SUMA MÓVIL, entre otros. En este punto, la CRC le recomendó a la SIC que llevará un análisis de manera integral, debido a que los problemas de competencia en el mercado de servicios móviles se pueden ver incrementados por la concentración que tendría el mercado de acceso y originación móvil.
- Adicional a lo anterior, la CRC advirtió a la SIC que la eficiencia derivada de la integración empresarial tendría dos potenciales efectos: por un lado, generaría un operador más robusto que pueda competir con el operador dominante (COMCEL), lo cual podría generar una reducción en los precios y, así, incrementar el bienestar de los consumidores. Por otro lado, esta eficiencia incrementaría la simetría entre COMCEL y el ente integrado, lo cual elevaría la probabilidad de efectos coordinados de la integración, donde el bienestar de los consumidores caería notoriamente.

Ante este panorama, como ya se indicó, la CRC emitió un concepto complementario el 19 de septiembre de 2025, en el que se analizaron las propuestas de condicionamientos realizadas por agentes diferentes a las intervinientes. En dicho complemento, esta Comisión resaltó los problemas más apremiantes de la operación y cómo los condicionamientos propuestos podrían restablecer las condiciones de competencia. La Comisión ahondará en el contenido del complemento al concepto técnico en una pregunta posterior abordando los supuestos riesgos de duopolio que sobrevendrían con la aprobación de la integración.

3.1.3 Los posibles impactos sobre empresas públicas (ETB, Emcali, Tigo – Une), operadores móviles virtuales y el patrimonio público involucrado por la participación del Estado en Movistar Colombia.

Respuesta CRC:

De acuerdo con el concepto rendido por esta Comisión el 14 de mayo de 2025, los operadores móviles virtuales (OMV) estarían afectados en dos mercados, principalmente. Por una parte, el mercado mayorista de acceso y originación móvil y, por otra parte, en los mercados minoristas móviles, donde resalta el mercado relevante «Servicios Móviles». En estos mercados, como se mencionó anteriormente, la CRC halló altos niveles de concentración que se derivarían de la integración y, además, los señaló como mercados en los que la SIC debería prestar mayor atención al momento de evaluar esta integración.

En el caso de acceso y originación móvil, actualmente los únicos OMR que prestan sus redes para alojar a los OMV son justamente TIGO-UNE y MOVISTAR, razón por la cual se pueden dar al menos dos situaciones que son preocupantes a ojos de esta Comisión. La primera de estas es que haya cambios súbitos en las condiciones de negociación que minen la estabilidad que debería rodear la operación móvil virtual, tales como cambios en los plazos, montos, garantías, etc. La segunda, que no es excluyente con la primera, es que se materialicen conductas por parte del ente integrado que resten

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

competitividad a los OMV en el mercado minorista de servicios móviles. Entre las conductas que pueden aparecer se encuentra el estrechamiento de márgenes donde los OMV pierden replicabilidad a las ofertas generadas por el ente integrado.

La concentración en este mercado mayorista de acceso y originación móvil no es exclusiva para los OMV, toda vez que WOM también acude a este mercado en el acceso a RAN, donde el ente integrado se convertiría en su principal proveedor, lo cual emularía, en cierto sentido, las preocupaciones elevadas por la CRC en la operación móvil virtual. Sin embargo, este cuestionamiento no se realiza sobre WOM, por lo que la CRC no ahondará en su análisis en esta pregunta.

Dentro de los OMV, la CRC destaca la relevancia de ETB. Según el análisis realizado en el concepto del 14 de mayo de 2025 sobre internet fijo, ETB es un operador convergente con una importancia significativa en la provisión de servicios fijos en la Sabana de Bogotá. Específicamente, esta Comisión evaluó la probabilidad de efectos coordinados en el mercado de servicio de internet fijo en Bogotá entre la empresa integrada y ETB, pero encontró que la primera no tendría incentivos significativos para la coordinación.

Adicionalmente, en este concepto, se encuentra a ETB como una firma dinamizadora en materia de competencia, debido a que, en el escenario de integración, esta firma podría reducir los precios y, así, mantener presión sobre el ente integrado. No obstante, el escenario simulado por la CRC muestra que ETB podría perder cerca de 4% de participación en este mercado relevante y tener una reducción en sus beneficios. Sin perjuicio de lo anterior, la CRC aprovecha la ocasión para resaltar que este escenario simulado estaría acompañado por un incremento en el bienestar de los consumidores, lo cual se explica principalmente por la provisión del servicio por medio de fibra óptica al hogar.

En el caso de ETB, esta Comisión recomendó a la SIC que analizara en detalle la relación vertical existente entre TIGO-UNE y esta empresa en la provisión de fibra óptica al hogar. Lo anterior en el entendido en el que tanto ETB como ONNET estarían participando en esta provisión, pero, dada la integración empresarial en comento, existirían una relación accionaria entre el ente integrado y ONNET. Sobre esto último, la CRC recomendó que la SIC condicionara la operación a que el ente integrado no podría terminar intempestivamente los acuerdos o contratos en esta actividad económica.

En el caso de EMCALI, la CRC adelantó ejercicios de simulación en el mercado de internet fijo residencial para la ciudad de Cali y Jamundí, pero en estos municipios no se encontró que dicha empresa contara con una oferta significativa en este servicio. Por su parte, de acuerdo con la descripción de la operación de integración analizada, TIGO-UNE haría parte del ente integrado.

Finalmente, como se mencionó anteriormente, el patrimonio público involucrado por la participación del Estado en MOVISTAR no hace parte de la operación de integración que hoy cursa el trámite ante la SIC.

3.1.4 Los mecanismos de vigilancia ante el Congreso y cumplimiento que se establecerían

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

en caso de autorizar la fusión.

Respuesta CRC:

Como se indicó en una respuesta anterior, la SIC es la entidad competente para evaluar la operación de integración. En esa medida, en caso de que la transacción sea autorizada sujeta a condicionamientos, es dicha Superintendencia la encargada de, por una parte, diseñar e imponer los compromisos u obligaciones a los que se verán sujetos TIGO-UNE y MOVISTAR y de, por otra parte, adoptar los mecanismos de monitoreo pertinentes sobre el cumplimiento de tales compromisos.

En este punto vale anotar que la SIC tiene una amplia libertad de configuración frente a los condicionamientos que podría llegar a imponer para la preservación efectiva de la competencia en caso de autorizar la operación en forma condicionada, los cuales pueden incluir todo tipo de obligaciones de comportamiento e incluso medidas de tipo estructural. Lo anterior también se predica de los mecanismos que esa entidad defina para la vigilancia o monitoreo de los condicionamientos impuestos, para lo cual esa autoridad deberá determinar qué instrumentos y, en general, qué actividades son las más eficaces para adelantar el seguimiento cercano y continuo al cumplimiento de los compromisos. Entre los mecanismos más utilizados para dicho seguimiento se encuentra la presentación de reportes periódicos sobre la información específica que da cuenta del comportamiento de las empresas obligadas frente a determinados condicionamientos, así como también la realización de actividades de inspección y revisión *in situ* por parte de la SIC en las oficinas o instalaciones de los agentes obligados.

Así, para la CRC es fundamental que por medio de estos mecanismos, la SIC mitigue los riesgos antes indicados derivados de (i) la alta probabilidad de que existan efectos coordinados en los mercados, especialmente en el de servicios móviles, (ii) del comportamiento del operador integrado en el mercado de acceso y originación, específicamente en materia de condiciones tarifarias para los solicitantes de acceso a RAN y acceso a OMV y (iii) la posibilidad de que se desplieguen conductas discriminatorias por parte de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES con ocasión de su participación accionaria en ONNET FIBRA COLOMBIA S.A.S., dada la creciente importancia de esta última en el despliegue de infraestructura indispensable para la provisión de servicios fijos.

Por otro lado, vale resaltar que de llegar a autorizar la operación de forma condicionada, la SIC está en capacidad, por ejemplo, de imponer un condicionamiento dirigido a que los intervinientes de la integración reporten periódicamente no solamente ante esa superintendencia sino también ante el Congreso de la República información sobre, entre otras cosas, la materialización de los beneficios para la competencia y para los usuarios que le atribuyen a la aprobación de la transacción; esto sin perjuicio de las facultades establecidas en la Constitución Política y la Ley 5 de 1992 para efectos de solicitar informes y de citar a personas naturales y jurídicas a rendir declaración en relación con el control de la gestión pública, así como también de convocar audiencias públicas o debates de control político, como ocurre en este caso.

3.2. Preguntas específicas dirigidas a la CRC:

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

3.2.1. ¿Cuál es la evaluación de la CRC sobre la situación actual de la competencia en el mercado móvil colombiano?

Respuesta CRC:

Con relación a la pregunta planteada, es importante señalar que en cumplimiento de sus funciones y teniendo en cuenta las rápidas transformaciones del sector de telecomunicaciones en Colombia, la CRC ha venido realizando un monitoreo permanente del comportamiento y situación de competencia en el mercado «Servicios Móviles» desde el año 2017⁷. Es así como elaboró el documento denominado «Revisión del mercado relevante Servicios Móviles» publicado en 2023⁸, donde los análisis y conclusiones plasmados en el mismo permitieron ratificar la definición del mercado relevante minorista «Servicios Móviles» como un mercado susceptible de regulación ex ante, pues se trata de un mercado que carece de competencia efectiva dado que se encuentra altamente concentrado, cuenta con un operador con posición dominante y barreras a la entrada sustanciales, y si bien la cobertura de los servicios ha aumentado, la calidad no avanza de manera significativa en algunas regiones. Adicionalmente, dada la tendencia de evolución de la concentración del mercado y la existencia de economías de escala, alcance y barreras a la expansión, no se prevé que evolucione en el corto o mediano plazo hacia un mercado en competencia efectiva.

Teniendo en cuenta los problemas de competencia identificados en el mercado «Servicios Móviles», durante los años 2023 a 2025 la CRC adelantó dos (2) proyectos regulatorios enfocados en establecer medidas regulatorias con el fin de mitigar el problema de ausencia de competencia efectiva en este mercado.

En el año 2024, mediante la **Resolución 7285**, la CRC implementó un paquete de medidas regulatorias, tanto generales como diferenciales, orientadas a facilitar la movilidad de los usuarios, promover la compartición de infraestructura y mejorar las condiciones para la prestación de servicios por parte de operadores entrantes, que de manera integral contribuyen a mitigar el problema de ausencia de competencia efectiva en el mercado «Servicios Móviles»:

- Portabilidad numérica: Se amplían la franja horaria para solicitar la portación a todos los días de la semana, incluyendo fines de semana y festivos.
- Transparencia comercial: Los operadores deben publicar en sus canales oficiales todas las ofertas y promociones de retención y fidelización, garantizando igualdad de acceso a los usuarios y suscribir a los usuarios que soliciten acceder a dichos planes si cumplen con sus

⁷ Mediante la Resolución CRC 5108 de 2017 la CRC estableció que, además de los mercados minoristas de servicios móviles voz saliente móvil e internet móvil definidos mediante las Resoluciones 2058 de 2009 y 3510 de 2011, respectivamente, existe otro mercado minorista que empaqueta los servicios de voz e internet móvil, el mercado «Servicios Móviles». En esa misma resolución la Comisión estableció que ese mercado presentaba problemas de competencia y por lo tanto lo declaró como sujeto de regulación ex ante.

⁸ CRC (2023). Revisión del mercado relevante «Servicios Móviles». Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectosregulatorios/2000-38-2-3>

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

condiciones.

- Atención presencial obligatoria: Los operadores que no cumplan con los indicadores de calidad móvil deben mantener atención física en ciudades capitales hasta lograr tres trimestres consecutivos de cumplimiento.
- Reporte de infraestructura pasiva: Se exige a todos los operadores informar a la CRC la infraestructura pasiva propia o utilizada.
- Condiciones de compartición: Los operadores con posición dominante deben publicar condiciones de referencia para el acceso a su infraestructura pasiva y servicios adicionales.
- Tarifas de RAN reguladas: Se mantiene la asimetría tarifaria en municipios definidos por la CRC, aplicando los valores finales de la senda regulatoria para operadores dominantes. Y se actualiza el listado de municipios donde aplican dichas tarifas. Así mismo se precisa que el servicio de RAN debe suministrarse a nivel municipal.
- Modificación en la definición de OMV en ser sentido de permitir que el servicio sea regional con el fin de facilitar su participación en eventuales subastas de espectro regionales.
- Reporte de ofertas empaquetadas: Se crea el reporte T.1.9 sobre ofertas conjuntas fijo-móvil, para monitorear prácticas comerciales y condiciones de competencia.

Entre las medidas más relevantes se destaca la obligación, a cargo de los operadores con posición dominante individual o conjunta en el mercado, de publicar las condiciones de referencia para la compartición de infraestructura pasiva, como torres y mástiles, ello con el fin de promover y facilitar el acceso de operadores competidores a esta instalación esencial y reducir las barreras asociadas al despliegue de infraestructura.

Además de esta medida, se destacan las modificaciones a las reglas del Roaming Automático Nacional, estableciendo una menor tarifa (costo eficiente) para remunerar el acceso a las redes de los operadores con posición dominante en el mercado, y con ello facilitar condiciones de acceso más equitativas en zonas con baja competencia, lo que permite que los operadores sin red propia accedan en mejores condiciones a la infraestructura existente. También se modificaron aspectos operativos de la portabilidad numérica móvil, ampliando las franjas horarias, toda vez que se incluyeron días no hábiles (sábados, domingos y festivos) para realizar este trámite. Lo anterior es importante debido a que, por un lado, la CRC reconoce la importancia de la portabilidad en la promoción de la competencia en la medida en que facilita la movilidad de los usuarios entre operadores⁹.

⁹ Ibíd.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

Posteriormente, en marzo de 2025, la Comisión adoptó nuevas medidas regulatorias aplicables al mercado «Servicios Móviles» mediante la **Resolución CRC 7684**, que, en conjunto con el paquete de medidas adoptadas en 2024, contribuyen a mitigar el problema identificado de ausencia de competencia efectiva en ese mercado. Mediante esta resolución se estableció una restricción de contactabilidad¹⁰, la cual impide a los operadores contactar comercialmente a un usuario que haya portado su número hacia otro proveedor durante un período de tres meses, evitando prácticas de retención agresiva y permitiendo que el usuario evalúe con tranquilidad su nueva experiencia de servicio.

Lo anterior, debido a que la CRC identificó que las prácticas de contactabilidad para recuperar usuarios portados estarían limitando la efectividad de la portabilidad numérica. En efecto, se encontró que del total de usuarios que se portan, en promedio el 16% retorna a su operador anterior, y que el 61,5% lo hace en los primeros 6 meses después de la portación. También se identificó que todos los operadores ofrecen precios inferiores a los usuarios que se portan a sus redes en comparación con el valor promedio facturado a los usuarios de servicios móviles. Con ello, además de limitar la efectividad de la portabilidad numérica, estarían discriminando a los usuarios que no cambian de operador, quienes no conocen ni tienen acceso a esas tarifas especiales¹¹.

Asimismo, se estableció la obligación de ofrecer de manera digital los principales trámites relativos a la relación contractual con los operadores móviles: la modificación de planes y la cancelación del servicio pospago, facilitando su autogestión completamente en línea por parte de los usuarios, la promoción del uso productivo del internet y evitando barreras de movilidad, al limitar las prácticas de retención de usuarios utilizadas por los operadores cuando un usuario manifiesta su intención de cancelar su plan o servicio. Esta medida fue adoptada por la Comisión debido a que se identificó que los operadores móviles no han digitalizado esos trámites, en su lugar han privilegiado interacciones en línea relacionadas con la mejora de planes, el acceso a promociones y a las plataformas de pago de sus servicios¹².

De esta manera, con la expedición de las resoluciones CRC 7285 de 2024 y 7684 de 2025, la Comisión adoptó un paquete de medidas regulatorias por medio de las cuales se busca solucionar de manera integral las diferentes problemáticas que afectan al mercado «Servicios móviles» y contribuyen a

¹⁰ Con relación a la aplicabilidad y verificabilidad de esta medida, es importante señalar que el seguimiento de su cumplimiento efectivo está a cargo de las entidades de inspección, vigilancia y control correspondientes, como el MinTIC y la SIC. Estas entidades tienen la facultad de supervisar, investigar y sancionar a los operadores que infrinjan la regulación, ya sea directamente o mediante terceros contratados para ejecutar campañas comerciales que contravengan las restricciones establecidas. Adicionalmente, dado que los operadores son quienes mejor conocen el día a día del mercado y realizan un seguimiento constante a su evolución, también tienen la posibilidad de poner en conocimiento a dichas entidades cualquier vulneración de las normas, contribuyendo así a su efectiva aplicación y acatamiento. Asimismo, los operadores pueden incentivar a sus usuarios a denunciar cualquier incumplimiento a las restricciones de contactabilidad ante las autoridades correspondientes o incluso ante el mismo operador, con el fin de tomar las acciones necesarias.

¹¹ CRC (2024). Documento soporte: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles fase 2. 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>

¹² *Ibíd.*

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y fomentar el bienestar de los usuarios de estos servicios¹³.

Además de lo anterior, vale la pena mencionar que la CRC ha implementado todo un conjunto de medidas de buscan promover la calidad en la prestación de los servicios móviles, que además de fomentar la mejora del servicio, contribuyen a promover la competencia en estos mercados. En primer lugar, se destaca el proyecto «Revisión de las condiciones de calidad de servicios de telecomunicaciones», producto del cual se expidió la Resolución CRC 6890 de 2022, por medio de la cual se actualizó el Régimen de Calidad de los servicios de telecomunicaciones, con el fin de atender las necesidades de los usuarios y de la industria y alentar a los distintos operadores a la mejora continua de la calidad con la que se prestan los servicios de comunicaciones fijos y móviles. En esta resolución además se introdujo una forma innovadora de medición a través de la experiencia del usuario vía *crowdsourcing* la cual entró en funcionamiento desde el 1 de abril de 2023, una metodología para medir la calidad del servicio de Internet móvil permitiendo recolectar de forma masiva la información de la calidad del servicio prestado por los operadores de red, a través de los teléfonos inteligentes (*smartphones*) de los usuarios. Los resultados de estas mediciones son publicados por la CRC en la plataforma «yo mido la calidad»¹⁴, la cual ofrece información actualizada e interactiva sobre cinco indicadores clave de calidad del servicio de internet móvil: velocidad de carga, velocidad de descarga, latencia, variación de la latencia (jitter) y pérdida de paquetes a nivel municipal, permitiéndoles tomar decisiones informadas sobre qué operador de servicios de internet móvil elegir. Además, esta herramienta incentiva a los proveedores de servicios de telecomunicaciones a mejorar continuamente la calidad de sus servicios, estimulando las dinámicas de competencia.

Adicionalmente, por medio de la Resolución 7363 de 2024, y la CRC definió un aumento progresivo de los valores objetivo de los indicadores de calidad que los operadores deben cumplir, fijando objetivos alcanzables y realistas en materia de velocidades de carga y descarga para el servicio de datos móviles 4G, en municipios donde actualmente las velocidades no superan los 9 Megabits por segundo (Mbps) de descarga y en aquellos donde no se espera un despliegue de la tecnología 5G en el corto o mediano plazo. Lo anterior, como estrategia que se enfoca no solo en mejorar los niveles de calidad de los datos móviles 4G sino también en garantizar que el despliegue de la tecnología 5G no se vea ralentizado.

Otras de las medidas establecidas mediante esa resolución están dirigidas a fortalecer la vigilancia y control de las condiciones de calidad del servicio, incluyendo la implementación de nuevos mecanismos para la identificación y solicitud de planes de mejora, cuando la prestación de los servicios de telecomunicaciones móviles se vea degradada y, por el otro lado, resaltando que la verificación de estos planes puede hacerse en todas sus etapas, asegurando así que los usuarios en las zonas más alejadas del país puedan acceder a servicios de telecomunicaciones de mayor calidad. Con estas

¹³ Recientemente en el evento "Working Party on Connectivity Services and Infrastructures (WPCSI), la Secretaría de la OECD presentó los puntos principales del documento "National Country Reviews on Connectivity: Review for Colombia", en donde destacó los importantes avances para el país en materia de cobertura y calidad como resultado de una fuerte institucionalidad y de la profundización de los procesos de diseño de regulación basada en evidencia.

¹⁴ www.yomidolacalidad.gov.co

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

medidas la CRC busca seguir impulsando la mejora del servicio que reciben los usuarios en todo el territorio nacional y avanzar en el camino de cierre de la brecha digital. Estas iniciativas promueven la equidad digital y fomentan la competencia en el mercado de telecomunicaciones, impulsando la mejora significativa de la calidad del servicio de Internet móvil en tecnología 4G, especialmente en 802 municipios de Colombia.

Posteriormente, mediante la Resolución CRC 7777 de 2025, se modifica el ámbito geográfico para la medición y cálculo del indicador de disponibilidad de los elementos de red de acceso móvil, el cual ahora se desagregará a nivel municipal en aquellos territorios donde los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) cuenten con infraestructura en tecnología 4G. Esta mejora permitirá una evaluación más precisa del desempeño de las redes en cada zona del país.

De igual forma, se elimina la exigencia de cumplimiento de los valores objetivo de este indicador para los servicios fijos, concentrando los esfuerzos regulatorios en los servicios móviles, que hoy son los más usados por los ciudadanos; adicional a lo anterior, para responder a los avances tecnológicos y ampliar el alcance de la medición, se incorpora dentro del monitoreo los elementos de red que operen con tecnología 5G, así como aquellos que utilicen soluciones emergentes, como satélites de órbita baja, media o geoestacionaria, y los Accesos Fijos Inalámbricos (FWA). Esta inclusión permitirá reflejar con mayor fidelidad la diversidad de tecnologías empleadas en la provisión del servicio, especialmente en zonas rurales o de difícil acceso.

Así mismo, a partir de enero de 2026, se iniciará la medición de la calidad de las redes 5G evaluando indicadores como latencia, velocidad de carga y descarga, jitter y pérdida de paquetes, a través de herramientas de crowdsourcing. Este monitoreo tendrá carácter informativo y permitirá conocer la evolución de esta tecnología sin generar cargas regulatorias adicionales para los operadores. En paralelo, se dejará de medir estos indicadores para la red 3G, promoviendo un enfoque regulatorio más eficiente y adaptado al contexto actual.

Finalmente, para promover la transparencia y mantener a los usuarios informados, se incorpora un módulo en la herramienta interactiva «Yo mido la calidad» con información sobre la disponibilidad de los elementos de red de acceso y las afectaciones ocurridas por municipios y operador. Con estas medidas se fortalece el monitoreo de la calidad de los servicios de telecomunicaciones y se promueve una mayor disponibilidad de las redes en todo el país.

Además de las medidas implementadas mediante las resoluciones 7285 de 2024 y 7684 de 2025, orientadas directamente a mitigar la ausencia de competencia efectiva en el mercado «Servicios Móviles» y las disposiciones en materia de calidad que contribuyen a la mejora del servicio, que a su vez que también promueven la competencia en este mercado. La CRC durante el año 2025 viene adelantando algunos proyectos regulatorios que tienen como finalidad abordar diversos aspectos del mercado en mención.

Así, actualmente se está desarrollando el proyecto «Revisión de temáticas específicas del Régimen de Protección de Usuarios» en el que, en su fase 1, se están analizando: (i) las características de la oferta

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

conjunta de servicios fijos y móviles y los efectos de su desagregación; (ii) la opacidad de la información de las ofertas diferenciales o dirigidas exclusivamente a usuarios de algunos PRST; (iii) las condiciones de las ofertas para la recuperación de usuarios portados; y (iv) la revisión y actualización del catálogo de derechos de los usuarios contemplado en la regulación general, y cuya propuesta regulatoria será publicada en diciembre del presente año, seguido de la correspondiente decisión regulatoria a expedirse en el primer trimestre de 2026.

A su vez, considerando la evolución tecnológica presentada con la entrada de las redes 5G al país, así como la evolución del mercado, la CRC consideró pertinente revisar y actualizar, si a ello hay lugar, los esquemas de remuneración mayoristas de las redes móviles en Colombia con el fin de garantizar la remuneración eficiente de las redes e incentivar la competencia en los mercados de servicios móviles e internet móvil. En atención a lo anterior, la CRC está adelantando el proyecto «Revisión de los esquemas de remuneración mayorista de redes móviles» cuya propuesta regulatoria será publicada en 4T de 2025 y la decisión se tiene prevista para el segundo semestre de 2026.

3.2.2. ¿Qué conclusiones obtuvo la CRC en su análisis sobre el riesgo de duopolio ante la eventual aprobación de la fusión Tigo-Movistar?

Respuesta CRC:

Como organismo regulador especializado, la CRC ha venido monitoreando activamente la operación de integración presentada por TIGO-UNE y MOVISTAR ante la SIC, dada su importancia para el sector. Resultado de lo anterior, la CRC realizó tres intervenciones en el trámite que adelanta la SIC, como se mencionó antes. En este sentido, en la segunda intervención presentada ante la SIC, el concepto técnico del 14 de mayo de 2025, la CRC evaluó el impacto de la operación de integración en los mercados relevantes ya mencionados y examinó la actividad de acceso a redes de fibra óptica neutrales para la prestación de servicios fijos de telecomunicaciones.

En este contexto, lo primero que es necesario aclarar para efectos de dar respuesta a la pregunta planteada es que, en estricto sentido, la eventual consolidación de la operación de integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR no resultaría en una estructura duopólica en todos los mercados relevantes definidos por esta Comisión, en la medida en que existen otros oferentes, sin perjuicio de que su tamaño o participación de mercado sea reducida. Aclarado esto, a continuación se presentan las principales conclusiones resultantes del análisis que adelantó la CRC en el concepto mencionado.

i. La CRC identificó riesgos relevantes en el mercado mayorista de acceso y originación móvil –que abarca la Operación Móvil Virtual (OMV) y el Roaming Automático Nacional (RAN). Lo anterior se origina en la alta concentración esperada, dado que la entidad integrada monopolizaría la OMV – puesto que COMCEL y WOM no ofrecen actualmente servicios de alojamiento para OMV– y, además, concentraría la oferta de RAN en el país.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

Ante este panorama, en su tercera intervención ante la SIC –concepto complementario del 19 de septiembre de 2025–, la CRC profundizó en el análisis de eventuales condicionamientos para la contratación de OMV y RAN. Con ello se buscaban dos objetivos: primero, asegurar que las negociaciones entre la entidad integrada, los OMV y WOM evitasen prácticas anticompetitivas y, segundo, que tanto WOM como los OMV pudiesen generar presión competitiva en el mercado minorista, dada la relación vertical con el mercado mayorista.

ii. En el mercado de Internet fijo, la CRC concluyó que el impacto de la operación se concentraría en las principales ciudades del país. Aunque en muchas de ellas existe una pluralidad de oferentes, se identificaron algunos municipios con riesgos de concentración significativa, donde la operación de integración tendría sus principales efectos. Para soportar lo anterior, en el concepto del 14 de mayo de 2025, esta Comisión realizó una serie de ejercicios de simulación de la integración en los que estimó el incremento en los precios, participaciones de mercado, beneficios de las empresas y, además, cambios en el bienestar de los consumidores en un escenario posterior a la consolidación de la transacción.

Adicionalmente, la CRC señaló que, a diferencia de los servicios móviles, los servicios fijos cuentan con una diversidad de operadores que prestan estos servicios y, allí, destacó la importancia de empresas como ONNET, cuya actividad económica permite reducir barreras de entrada para pequeños ISP proveyendo una teórica red neutral de fibra al hogar, lo cual dinamizaría la competencia en estos mercados.

En este contexto, la CRC recomendó a la SIC revisar a profundidad la relación que tendría el ente integrado y ONNET, toda vez que, de acuerdo con los análisis adelantados por esta Comisión con base en decisiones previas de la propia SIC¹⁵, el ente integrado contaría con control negativo sobre la operación de ONNET y, así, podrían generarse barreras a la entrada a los mercados minoristas que empeoren las condiciones de competencia en el mercado de internet fijo.

iii. En cuanto al mercado relevante denominado «Servicios Móviles», la CRC resaltó el papel de COMCEL como operador dominante y de WOM como agente dinamizador del mercado. Adicionalmente, esta Comisión mostró que si bien la operación podría resultar en la consolidación de un agente con capacidades importantes para competir con COMCEL, se percibirían efectos en materia de concentración de este mercado relevante minorista y, por medio de ejercicios de simulación de la integración, evaluó dos escenarios: por un lado, estimó el incremento en los precios que provendría de la operación de integración y cómo esto reduciría de manera no significativa el bienestar de los consumidores y, por otro lado, estudió los efectos coordinados de la operación, donde resaltó que, bajo este escenario, los consumidores reducirían significativamente su bienestar.

Dados estos resultados, en su tercera intervención, esta Comisión le recordó a la SIC que estos efectos coordinados son uno de los mayores riesgos de la operación y que, con esto en mente, los

¹⁵ Resolución SIC 83374 de 2021 “Por la cual se aprueba una operación de integración” entre KKR ALHAMBRA AGGREGATOR LP y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC, consistente en la constitución de lo que hoy se conoce como ONNET FIBRA COLOMBIA S.A.S.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

condicionamientos deberían perseguir el restablecimiento de, al menos, las condiciones actuales de competencia, es decir, a las que existirían sin la ocurrencia de la integración. Para lograr lo anterior, la CRC analizó una serie de condicionamientos que permitían replicabilidad de las ofertas comerciales a usuarios finales por parte de operadores como WOM y los OMV, habilitando su capacidad de responder en forma competitiva frente a otros operadores de mayor tamaño. Entre los condicionamientos analizados se incluyeron los ya mencionados en el mercado mayorista de acceso y originación, pero también otros a nivel minorista para garantizar que operadores no convergentes pudieran generar una presión competitiva efectiva en los servicios móviles.

3.2.3. ¿Comparte la CRC la posición del MinTIC de que se requieren condicionamientos de fondo para asegurar la competencia?

Respuesta CRC:

Tal como ha señalado la CRC en los pronunciamientos dirigidos a la SIC, se ha identificado que la operación de integración puede tener impactos 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. En ese sentido, la CRC ha recomendado que los condicionamientos que la SIC decida imponer en el marco de sus competencias deberían buscar mitigar, al menos, los efectos en los mercados señalados y, especialmente, los potenciales efectos coordinados en el mercado relevante relacionado con los servicios móviles.

En su más reciente pronunciamiento remitido a la SIC el 19 de septiembre de 2025, esta Comisión recomendó la adopción de una serie de medidas específicas con el objetivo de que las mismas fueran consideradas por la SIC. Estas se encuentran relacionadas principalmente con el deber de las intervinientes de (i) informar a los usuarios sobre su derecho a portarse de a otro proveedor, así como también sobre el proceso de integración operativa y comercial; (ii) la prohibición de campañas y ofertas dirigidas a usuarios de WOM o cualquier OMV; (iii) la adopción de medidas relacionadas con la participación accionaria de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES en ONNET FIBRA, agente de relevancia en el despliegue de redes fijas a nivel nacional y que tiene por clientes a otros PRST que participan en el mismo mercado; y (iv) la adopción de medidas sobre los acuerdos de acceso entre el ente integrado y otros PRST bajo la figura de RAN y OMV.

Así pues, es claro que la CRC comparte la posición del MinTIC en el sentido de reconocer que es necesaria la estructuración de condicionamientos con el ánimo de mantener mercados en condiciones de competencia. No obstante, debe mencionarse que, en lo relacionado con los condicionamientos sugeridos, sí se presentan diferencias entre las propuestas de las entidades, siendo la principal de ellas la que refiere a la viabilidad de establecer medidas que permitan a WOM como operador beneficiario o *Remedy Taker*, consolidarse como un competidor sostenible en el mercado.

Sobre este conjunto de medidas que propone MinTIC, se ha pronunciado la CRC en el sentido de considerar que para las condiciones del mercado colombiano de servicios móviles, en el que hay un operador que ostenta posición de dominio, «(...) fortalecer el tercer competidor –WOM– a cambio de

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

debilitar al segundo competidor –el ente integrado– 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»¹⁶ lo cual no permitiría que se generen mejoras sustanciales en la condiciones de competencia del mercado; más aún, teniendo en cuenta los análisis realizados por la CRC que evidencian riesgos elevados de efectos coordinados con un consecuente incremento en los precios de los servicios móviles.

3.2.4. ¿Cómo estima la CRC que la concentración impactaría aspectos como cobertura, calidad de servicio e innovación tecnológica?

Respuesta CRC:

En cuanto a cobertura de los servicios fijos, esta Comisión considera que la operación de integración no generaría impactos significativos toda vez que dicha cobertura obedecería a la resultante entre la suma de las coberturas ofertadas por los dos intervinientes en su operación independiente. En cuanto a servicios móviles, debe mencionarse que la operación bajo estudio no generaría efectos en cobertura adicionales a los ya materializados con ocasión de la operación aprobada por la SIC mediante la Resolución SIC 61548 de 2024, que dio lugar a la constitución de UNIREC COLOMBIA S.A.S. como operador conjunto de la red de acceso móvil de TIGO y MOVISTAR.

Ahora bien, en términos de calidad del servicio e innovación tecnológica, esta Comisión adelantó un análisis de sensibilidad de la potencial eficiencia que podría lograr el ente integrado¹⁷. A partir de las simulaciones realizadas, se identificó el efecto de la integración sobre el bienestar de los consumidores, que depende no solamente de los precios de los servicios, sino también a la posibilidad de acceder a mejores tecnologías y por tanto, a una mejor calidad de dichos servicios. Como resultado de dicho ejercicio, y específicamente en relación con servicios móviles, se evidenció que en la medida que aumente la eficiencia de la firma integrada, se observa un incremento en el bienestar de los consumidores (que agrega precios y tecnologías para la prestación del servicio).

No obstante, la CRC también encontró que «(...) a medida que aumenta la eficiencia de la firma, también aumenta la probabilidad de una estrategia de coordinación entre esta firma y COMCEL. Este hallazgo, y en caso de aprobarse la integración bajo análisis, resulta fundamental para que la autoridad de competencia se encargue de monitorear de manera permanente el mercado servicios móviles con el fin de identificar y sancionar de manera ágil y oportuna cualquier conducta colusoria entre los agentes participantes en el mismo»¹⁸.

Ahora bien, esta Comisión no espera que una eventual integración represente un impacto negativo en la calidad del servicio ofrecido a los usuarios; al respecto, debe tenerse en cuenta que, en todo caso, dicho ente integrado deberá dar cabal cumplimiento a la regulación vigente en términos de calidad del servicio y que se encuentra compilada en el Título V de la Resolución CRC 5050 de 2016. En ese

¹⁶ Concepto complementario dirigido a la SIC, con radicado CRC 2025530571 del 19 de septiembre de 2025.

¹⁷ Esto es, la reducción en costos que podría tener frente a la operación actual de TIGO.

¹⁸ Pronunciamiento con radicado 2025514572 del 14 de mayo de 2025.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

sentido, es claro que el no cumplimiento de los requisitos de calidad debería ser objeto de análisis por parte de la autoridad de inspección, vigilancia y control –MinTIC–. Por tanto, no se encuentra que la potencial integración empresarial constituya un potencial detrimento de la calidad de los servicios de telecomunicaciones. Por el contrario, y como se evidenció en las simulaciones realizadas sobre servicios móviles, podría generar un entorno competitivo donde se haga uso de nuevas tecnologías para la oferta de mejores servicios.

3.2.5. ¿En qué difieren los diagnósticos de la CRC frente a los del MinTIC respecto al nivel de concentración del mercado?

Respuesta CRC:

Como se señaló antes, en concepto emitido el 14 de mayo de 2025, la CRC presentó un análisis de la concentración de los mercados relevantes que han sido definidos por la Comisión, en escenarios previo y posterior a la integración. En ese orden de ideas, la CRC presentó análisis de concentración en todos los mercados en los cuales los intervinientes coincidían, a saber:

Mercados mayoristas

1. Mercado mayorista terminación de llamadas fijo-fijo en cada municipio del país.
2. Mercado mayorista terminación de llamadas móvil-fijo en cada municipio del país.
3. Mercado mayorista terminación de llamadas móvil-móvil en todo el territorio nacional.
4. Mercado mayorista terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional.
5. Mercado mayorista portador en cada municipio del país.
6. Mercado mayorista acceso y originación móvil en todo el territorio nacional.

Mercados minoristas

1. Mercado minorista voz saliente local y nacional a nivel municipal.
2. Mercado minorista acceso a Internet fijo residencial a nivel municipal
3. Mercado minorista acceso a Internet fijo corporativo a nivel municipal.
4. Mercado minorista del paquete de servicios Dúo Play 1 para el segmento residencial a nivel municipal.
5. Mercado minorista del paquete de servicio Dúo Play 2 para el segmento residencial a nivel municipal.
6. Mercado minorista del paquete de servicios Triple Play para el segmento residencial a nivel municipal.
7. Mercado minorista televisión multicanal a nivel municipal.
8. Mercado minorista voz saliente móvil a nivel nacional.
9. Mercado minorista voz saliente de larga distancia internacional a nivel nacional.
10. Mercado minorista internet móvil a nivel nacional.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

11. Mercado minorista servicios móviles a nivel nacional.

En ese sentido, la diferencia más importante que presentan los análisis realizados por las dos entidades, es que en el caso de la CRC se realizó un estudio sobre la totalidad de mercados relevantes mencionados, mientras que en el concepto emitido por el MinTIC únicamente hizo énfasis en los mercados de servicios móviles, con algunas menciones a los análisis de la CRC en servicios fijos.

Dicho lo anterior, debe mencionarse que los análisis de concentración realizados por el MinTIC y la CRC en materia de servicios móviles coinciden toda vez que evidencian que la operación resultaría en un aumento en el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) a niveles más altos de los que se presentan en la actualidad; lo que para ambas entidades presenta una serie de riesgos tanto en el segmento mayorista de acceso y originación, como en el minorista. Lo anterior, aunado al hecho de que en ambos casos se expone el riesgo de que el ente integrado se alinee estratégicamente con COMCEL, lo que podría no solo afectar los precios en el minorista, sino también la entrada de nuevos competidores y la permanencia tanto de WOM como de los OMV que operan actualmente.

Con lo hasta acá mencionado, es claro que si bien la CRC adelantó un diagnóstico de la totalidad de mercados en los que hay presencia de los intervinientes, los resultados de dicho diagnóstico, las preocupaciones, y la necesidad de adoptar medidas que mitiguen los potenciales efectos anticompetitivos, son en términos generales compartidos con aquellos expresados por el MinTIC; esto con independencia de los remedios o condicionamientos sugeridos por ambas entidades, donde tal como se demostró en la respuesta a la pregunta específica 3, sí se presentan diferencias de mayor relevancia.

3.2.6. ¿Qué referentes regulatorios internacionales ha considerado la CRC en casos de concentraciones similares?

Respuesta CRC:

En el marco de los análisis que condujeron a las intervenciones de la CRC ante la SIC, se revisaron una serie de integraciones similares en América Latina y Europa para contrastar escenarios, riesgos y condicionamientos usuales. En desarrollo de lo anterior, se identificó que un patrón común en las decisiones de autorizaciones condicionadas es la imposición de medidas comportamentales (ofertas mayoristas, obligaciones de acceso no discriminatorio, metas de cobertura y calidad, y reglas de trato especial a OMV), así como estructurales (devoluciones de espectro o desinversión de activos). Lo anterior permitió anticipar para el caso bajo análisis de la operación de TIGO-UNE y MOVISTAR cuáles efectos podrían requerir mitigación –riesgos de exclusión por empaquetamiento o deterioro en la rivalidad efectiva–.

En la revisión de experiencias internacionales se destacaron casos con participación de MILLICOM y TELEFÓNICA: en Brasil, la venta de Oi MÓVIL a VIVO-TELEFÓNICA, CLARO y TIM se aprobó con fuertes condicionamientos sobre espectro y acceso mayorista; en Costa Rica, MILLICOM adquirió activos de TELEFÓNICA, con decisiones enfocadas en la convergencia de servicios fijo-móvil y sobre

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

el trato a competidores pequeños; en Panamá, una operación ligada a MILLICOM fue aprobada ponderando las eficiencias y la preservación de rivalidad efectiva; en El Salvador y Guatemala, las ventas de TELEFÓNICA a terceros conllevaron condiciones para evitar cierres de mercado; en Nicaragua y Uruguay se subrayó la necesidad de vigilar concentración del espectro asignado, la competencia mayorista y la continuidad del servicio en beneficio de los usuarios. En conjunto, los condicionamientos o medidas más recurrentes combinaron desinversiones o limitaciones del espectro asignado, obligaciones en favor de los OMV, medidas transparencia en materia de empaquetamiento y la fijación de métricas de calidad con mecanismos de seguimiento.

Por otro lado, considerando que, en sus intervenciones ante la SIC, WOM hizo referencia a la figura del *Remedy Taker*, esta Comisión analizó algunas experiencias internacionales en Europa para efectos de evaluar la aplicabilidad de dicha figura. En el análisis comparado se revisaron operaciones europeas recientes –entre ellas Orange-MásMóvil en España y Vodafone-Three en el Reino Unido– para entender la figura del *Remedy Taker* y su posible adopción traslación al caso colombiano. En esa medida se identificó que el *Remedy Taker* funciona, en términos generales, como un adquirente previamente evaluado e idóneo para recibir activos o derechos objeto de desinversión, garantizando viabilidad, independencia y capacidad competitiva. También se observaron criterios usuales para su selección, tales como solvencia financiera, experiencia operativa, ausencia de vínculos que generen riesgos de coordinación y planes factibles de despliegue y comercialización. Asimismo, se revisaron modalidades de remedios asociadas (desinversiones de espectro o activos, acceso mayorista, roaming y obligaciones de no discriminación) y su compatibilidad con un comprador aprobado ex ante.

3.2.7. ¿Qué medidas adoptará la CRC para que los consumidores no resulten los principales perjudicados en precios y acceso?

Respuesta CRC:

En primer lugar, es importante precisar que la CRC no puede anticipar ni establecer medidas regulatorias definitivas en este momento, ya que la operación de integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR aún está en evaluación por parte de la SIC, entidad que, de acuerdo con el régimen legal vigente, es la autoridad competente para aprobar, objetar o condicionar la operación.

En segundo lugar, conforme con la Política de Mejora Regulatoria adoptada por la CRC, cualquier decisión en materia regulatoria debe surtir un proceso estructurado de análisis, participación y evaluación, que garantice la proporcionalidad, necesidad y efectividad de las medidas adoptadas. Dicho esto, la CRC ya ha comenzado a analizar posibles medidas regulatorias preventivas y estructurales.

Sin perjuicio de lo anterior, como se ha refirió en respuestas previas, la CRC ha identificado una serie de temáticas sensibles que podrían tener un impacto particular sobre el bienestar de los usuarios, tanto en materia de precios y tarifas, como también en términos de acceso, cobertura y calidad. De este modo, la CRC se encuentra actualmente adelantando los siguientes proyectos regulatorios en

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

cuyo alcance y objetivos se encuentra la mitigación de los riesgos identificados que se originarían en la eventual integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR.

1. Proyecto: Revisión de temáticas específicas del Régimen de Protección de Usuarios

En este proyecto se pretende analizar la implementación de medidas para actualizar y fortalecer los derechos de los usuarios, entre ellos el derecho a la libre elección, lo que promueve la competencia. Así, se considerarían aspectos tales como la oferta conjunta o empaquetada de servicios convergente (fijo-móvil), las ofertas comerciales selectivas, las ofertas para la recuperación de clientes, entre otros diversos aspectos.

2. Proyecto: Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles

Dentro de este proyecto se revisarán, entre otros temas, los esquemas de remuneración aplicables a los OMV en el marco del posible nuevo escenario de integración, así como las reglas de remuneración del acceso a la instalación esencial de RAN, considerando la posición de COMCEL y la situación actual de WOM.

Así, al asegurar que los OMV cuenten con condiciones técnicas y económicas justas, razonables y no discriminatorias, se amplían las opciones de servicio disponibles para los usuarios finales, se mejoran los incentivos para la innovación comercial y tecnológica, y se estimula la reducción de precios y el aumento de la calidad. Asimismo, al revisar las reglas aplicables al acceso a la instalación esencial de RAN, se promueve una mayor cobertura, especialmente en zonas rurales o apartadas, lo que contribuye a la inclusión digital y a garantizar que los beneficios de la conectividad lleguen a un mayor número de personas en condiciones equitativas.

3. Proyecto: Marco regulatorio para el servicio portador local

Este proyecto está enfocado en la actividad del servicio portador local, que es esencial para la provisión de redes de fibra óptica neutrales. Este análisis busca promover condiciones equitativas para que pequeños y medianos ISP puedan utilizar estas redes para ofrecer servicios fijos en condiciones competitivas. Esto fomentará la competencia efectiva en el mercado, impulsando la innovación en precios, velocidades y planes de servicio. Además, al fortalecer el uso eficiente de la infraestructura existente y promover la interoperabilidad entre redes, se reducirán las barreras de entrada y se incentivará la expansión de cobertura hacia zonas donde hoy la conectividad es limitada. En conjunto, estas medidas se traducirán en más opciones, mejores condiciones de servicio y una experiencia más equitativa para los usuarios finales.

Todo lo anterior sin perjuicio de la labor continua de monitoreo y seguimiento que adelanta la CRC para efectos de cumplir a cabalidad con sus funciones como órgano regulador y en virtud de lo cual se publica y modifica periódicamente la Agenda Regulatoria de la CRC, en la cual se incluyen los proyectos regulatorios que se realizarán en el corto y mediano plazo sobre asuntos que se consideren necesarios y pertinentes.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

3.2.8. Desde su experiencia, ¿por qué considera la CRC que el mercado colombiano figura entre los más concentrados a nivel mundial?

Respuesta CRC:

En el análisis económico y regulatorio, la concentración de mercado hace referencia al grado en que un número reducido de empresas controla una proporción significativa de la oferta, la producción o los ingresos de un sector. Existe consenso en la teoría económica en que la competencia favorece la eficiencia y el bienestar de los consumidores, ya que limita la capacidad de que un reducido número de oferentes pueda fijar precios elevados o reducir la calidad sin perder demanda. Sin embargo, no toda concentración es negativa: en determinados casos puede responder a condiciones estructurales que permiten aprovechar economías de escala, incrementar la inversión de capital o mejorar la eficiencia productiva, con beneficios potenciales para los usuarios. Por el contrario, la concentración resulta problemática cuando obedece a la existencia de barreras de entrada artificiales o a la adopción de prácticas anticompetitivas que restringen, distorsionan o falsean el proceso competitivo, reduciendo con ello las opciones de acceso, calidad o precio para los consumidores.

Es importante mencionar que la concentración de mercado no es la única variable que estudia la Comisión en los proyectos regulatorios relacionados con la revisión de las condiciones de competencia de los mercados de comunicaciones. Dichos análisis incluyen el estudio de la demanda y las condiciones de cambio de proveedor de los usuarios, la caracterización de la oferta y, en particular, la presencia de barreras a la entrada, costos hundidos, economías de escala y alcance, acceso de los operadores a recursos para financiar la red y canales de venta, la identificación de los planes y tarifas y la evolución de los precios de los servicios, el estudio de la rivalidad, así como la evolución de tasas afiliación y desafiliación de usuarios y de la rentabilidades de los servicios móviles. También estudia la Comisión las tasas de penetración y los hábitos de consumo.

Ahora bien, frente a la pregunta planteada, es pertinente señalar que la CRC reconoce la importancia de comparar la estructura del mercado colombiano con la de otros países. Sin embargo, la Comisión centra su labor en la aplicación de un marco regulatorio robusto y dinámico, adaptado a las particularidades del mercado colombiano, con el objetivo de prevenir la concentración indebida y promover la competencia efectiva.

Como se detalló en las respuestas anteriores, la CRC ha implementado medidas pro-competencia específicas, tales como la regulación de la Posición Significativa de Mercado (PSM) de CLARO y el fomento de la entrada de OMV. Además, la CRC realiza un monitoreo constante del mercado a través de estudios detallados, análisis de indicadores y el análisis y revisión de los mercados.

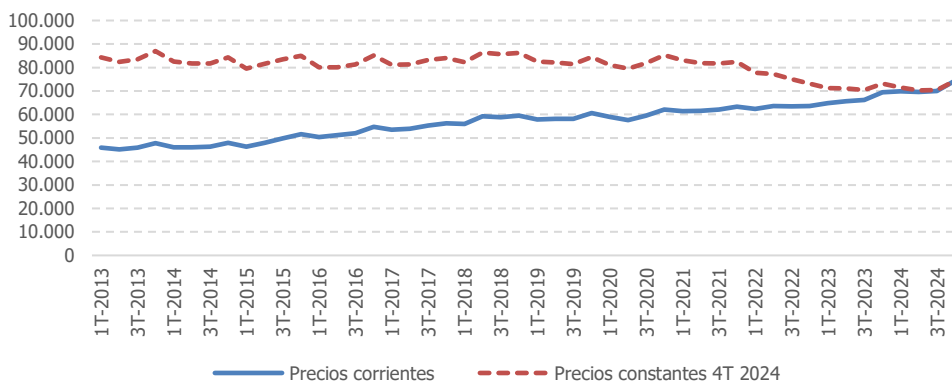
La CRC considera que los juicios de valor basados en un único indicador o en una comparación sin el análisis del contexto regulatorio y económico de cada país pueden ser incompletos. Por lo tanto, en lugar de centrarse en un ranking hipotético, la Comisión enfoca sus esfuerzos en asegurar que el mercado local funcione de manera óptima para todos los colombianos, lo que implica una atención

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

constante a las barreras de entrada, las condiciones de competencia y la protección al usuario, como se ha demostrado con la gestión realizada.

El impacto de las acciones regulatorias se refleja en la asequibilidad de los servicios para los usuarios colombianos, producto de la evolución natural de los servicios en un entorno de competencia. Por ejemplo, entre el primer trimestre de 2013 y el cuarto trimestre de 2024, el ingreso mensual promedio por acceso al servicio de Internet fijo, en precios corrientes, pasó de \$45.835 a \$74.401, lo que representa una tasa de crecimiento trimestral compuesta (CQGR, por sus siglas en inglés) del 1%. Este aumento nominal refleja un crecimiento moderado en el precio pagado por los usuarios en precios corrientes. Sin embargo, al analizar estos valores en precios constantes del cuarto trimestre de 2024 (es decir, ajustados por inflación), se observa que el ingreso promedio se redujo de \$84.282 a \$74.401, lo que equivale a una CQGR del -0,3% y una variación real acumulada del -12% (Ver Gráfica 1). Esto indica que, en términos reales, el costo del servicio para los usuarios ha disminuido, a pesar de las mejoras en calidad y velocidad¹⁹.

Gráfica 1. Ingreso mensual promedio por acceso del servicio de internet fijo (pesos colombianos)



Fuente: Elaboración propia a partir de información reportada por los PRST al Sistema Colombia TIC
Disponible en www.postdata.gov.co

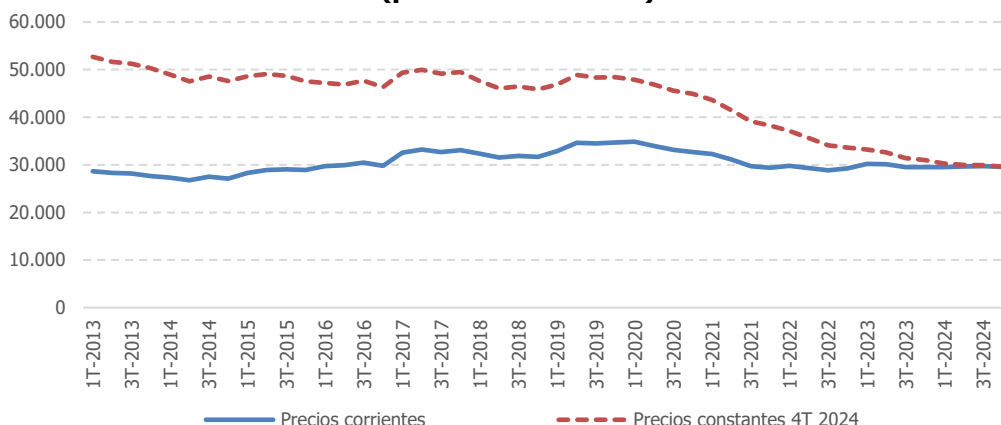
En el caso del servicio de internet móvil, en la modalidad pospago, el ingreso mensual promedio por acceso en precios corrientes se mantuvo relativamente estable, pasando de \$28.652 a \$29.599 entre 1T-2013 y 4T-2024, con una CQGR cercana al 0,1%. No obstante, en precios constantes del 4T de 2024, este valor cayó de \$52.685 a \$29.599, lo que representa una CQGR del -1,2% y una variación real del -44% (Ver Gráfica 2). Esta disminución evidencia una mejora significativa en la asequibilidad del servicio, asociada a una mayor eficiencia operativa en el mercado²⁰.

¹⁹ Estimaciones realizadas por la CRC con la información accesos e ingresos del servicio de Internet Fijo disponible en <https://www.postdata.gov.co/informacion-internet-fijo>

²⁰ Estimaciones realizadas por la CRC con la información accesos e ingresos del servicio de Internet móvil disponible en <https://www.postdata.gov.co/informacion-internet-movil>

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

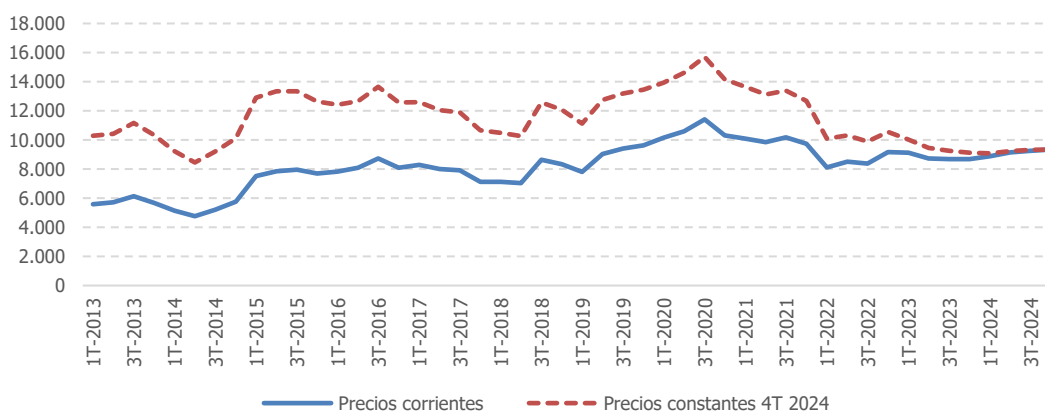
Gráfica 2. Ingreso mensual promedio por acceso del servicio de internet móvil - Pospago (pesos colombianos)



Fuente: Elaboración propia a partir de información reportada por los PRST al Sistema Colombia TIC
Disponible en www.postdata.gov.co

Por su parte, en la modalidad prepago, el ingreso mensual promedio por acceso en precios corrientes creció de \$5.593 a \$9.340, lo que implica una CQGR del 1,1%. Sin embargo, ajustado por inflación, el ingreso promedio en precios constantes pasó de \$10.284 a \$9.340, lo que se traduce en una CQGR del -0,2% y una variación real del -9% en el periodo (Ver Gráfica 3). Aunque menos pronunciada que en el caso pospago, esta reducción también sugiere mejoras en la asequibilidad para los usuarios con menor capacidad de pago.

Gráfica 3. Ingreso mensual promedio por acceso del servicio de internet móvil - Prepago (pesos colombianos)

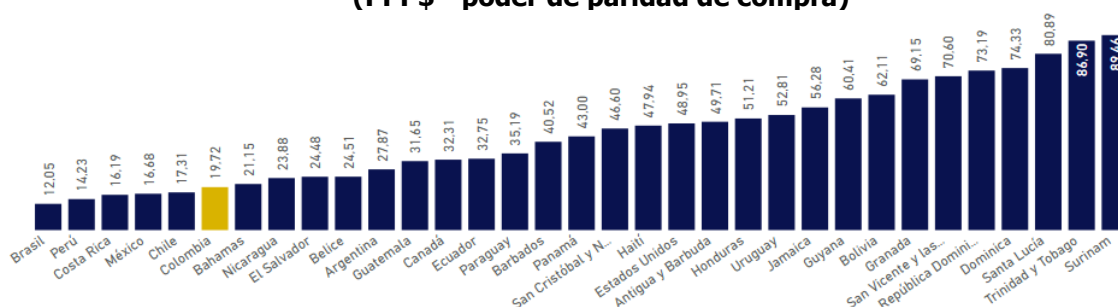


Fuente: Elaboración propia a partir de información reportada por los PRST al Sistema Colombia TIC
Disponible en www.postdata.gov.co

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

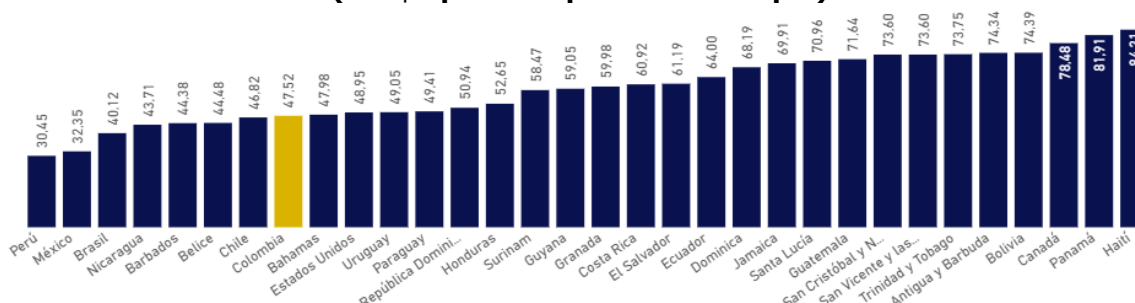
En este contexto, la evolución del mercado ha estado impulsada por una combinación de competencia entre proveedores, avances tecnológicos y la ampliación constante de la base de usuarios. Estos factores han contribuido a una tendencia de reducción en los precios de los servicios, como también se evidencia en la telefonía móvil, donde los precios han disminuido de manera sostenida en el tiempo, facilitando el acceso a un mayor número de usuarios²¹.

Gráfica 4. Comparación de precio de la canasta paquete de voz y datos móviles de alto consumo - 2024
(PPP\$ - poder de paridad de compra)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UIT
Disponible en www.postdata.gov.co

Gráfica 5. Comparación de precio de la canasta de banda ancha fija – 2024
(PPP\$ - poder de paridad de compra)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UIT
Disponible en www.postdata.gov.co

Finalmente, en este punto es pertinente destacar que Colombia registra precios en los servicios de telecomunicaciones por debajo del promedio de la región, tal como lo señala el comparador de

²¹ <https://www.postdata.gov.co/informacion-telefonía-movil>

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

canastas de precios TIC de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías digitales²².

Tal como se puede apreciar en las Gráficas 4 y 5, de acuerdo con la información de la UIT, existe heterogeneidad de precios de este servicio en la región Américas. Por ejemplo, Perú, México y Brasil muestran los precios más bajos, mientras que Haití, Panamá, Trinidad y Tobago y Surinam registran los más altos. En este contexto, Colombia se sitúa por debajo del promedio regional.

Finalmente, el análisis de la CRC sobre la inversión en el sector de telecomunicaciones (2017-2023) confirma la posición de liderazgo que mantiene COMCEL, donde ha representado el mayor porcentaje de la inversión total en el país, alcanzado sistemáticamente participaciones cercanas al 50% de la inversión total del sector²³. A manera de ejemplo, con base en los datos extraídos del Modelo de Separación Contable (MSC) y los requerimientos directos a los operadores, esta Comisión encontró que COMCEL mantuvo en 2023 el 57,3% de la inversión sectorial total, lo que supera significativamente el nivel de inversión de los demás agentes.

3.2.9. ¿Han estudiado cómo podrían verse afectadas empresas públicas como ETB, EPM y Emcali frente a la integración?

Respuesta CRC:

Ver respuesta a la pregunta sobre los posibles impactos sobre empresas públicas (ETB, Emcali, TIGO-UNE), operadores móviles virtuales y el patrimonio público involucrado por la participación del Estado en MOVISTAR en la sección 3.1.

3.2.10. ¿Qué instrumentos implementará la CRC para salvaguardar los recursos públicos asociados?

Respuesta CRC:

Tal y como se ha indicado, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, la CRC es el órgano regulador encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, 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; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones. Para ello, la CRC está encargada de expedir una regulación que promueva la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria la neutralidad de la red, e incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la presente Ley.

²² Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dashboard/comparador-de-canastas-de-precios-tic>

²³ Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2024-019-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

Anotado esto, y reiterando lo que ya se ha indicado en esta respuesta, como autoridad nacional de protección de la competencia, la SIC es la autoridad encargada de evaluar sobre la conveniencia, en materia de libre competencia económica, de autorizar, objetar o condicionar la operación de integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR. En esa medida, es a dicha autoridad a quien le corresponde llevar a cabo todos los análisis que permitan arribar a una conclusión sobre la transacción en mención y, en virtud de ello, evaluar la posibilidad de imponer condicionamientos específicos.

Así las cosas, como órgano regulador especializado, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009, la CRC ha intervenido en diversas oportunidades ante la SIC para efectos de contribuir a los análisis que dicha entidad debe adelantar en el marco del trámite de evaluación de la transacción en cuestión. Así, dichas intervenciones se enmarcan específicamente en la órbita de competencias legales en cabeza de la CRC de conformidad con lo establecido en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019. Por esta razón, la CRC no está en capacidad ni de evaluar el impacto que tendría la operación de integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR en los recursos públicos que se llegasen a involucrar en la operación ni de implementar medidas específicas cuya finalidad sea la de salvaguardar los recursos públicos involucrados, pues ello desbordaría su ámbito de competencias.

En esa medida, se debe recordar que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 226 de 1995, el Decreto 4875 de 2007 y el Decreto 1778 de 2016, en aplicación de los procedimientos de valoración, aprobación y enajenación establecidos en dicha normativa, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el encargado de evaluar y autorizar la venta de activos de propiedad de la Nación, lo que incluye acciones en sociedades comerciales, como ocurre en este caso en que la Nación, por medio de dicho ministerio, ostenta la propiedad del 32% de la participación accionaria de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES.

3.2.11. ¿Por qué no se ha compartido información con la Comisión Sexta de la Cámara, considerando que aquí está involucrado un activo estatal como la participación en Movistar Colombia?

Respuesta CRC:

Frente a este interrogante, la Comisión considera pertinente manifestar su entera disposición de atender la totalidad de informes, solicitudes, citaciones y demás diligencias que resulten necesarias para otorgar claridad sobre los asuntos relacionados con el marco competencial de la CRC, que se encuentren bajo revisión y análisis de su Despacho y de las demás entidades y organismos que así lo requieran.

En curso de la operación de integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR, la Comisión ha atendido múltiples solicitudes formuladas por algunos congresistas, incluso, que integran la Comisión Sexta de la Cámara. A continuación se listan todas las comunicaciones por medio de las cuales se han atendido solicitudes de los Honorables Parlamentarios:

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

- Mediante escrito con radicado 2025513637 del 7 de mayo de 2025, la CRC atendió el cuestionario anexo a citación a audiencia pública por parte del Honorable Senador Carlos Alberto Benavides Mora y en el cual se formularon múltiples preguntas asociadas, en general, a los servicios y mercados de telecomunicaciones.
- Mediante escrito con radicado 2025529779 del 12 de septiembre de 2025, la CRC atendió la solicitud planteada por el Honorable Representante Alejandro García Ríos, en la cual se formularon 20 preguntas relacionadas con la evolución del sector de las telecomunicaciones y las competencias de la CRC.
- Mediante comunicación con radicado 2025530042 del 16 de septiembre de 2025, la Comisión resolvió interrogantes planteados por el Honorable Representante Alejandro García Ríos a la SIC, los cuales fueron trasladados por esa entidad a la CRC por considerarlo de su competencia.
- Mediante escrito con radicado 2025530097 del 16 de septiembre de 2025, la Comisión atendió la solicitud planteada por la Honorable Representante a la Cámara Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, quien formuló varias preguntas relacionadas con las acciones de esta entidad respecto de la solicitud de fusión entre TIGO-UNE y MOVISTAR.

Las actuaciones expuestas no solo revelan el estricto acatamiento que la CRC ha dado a las peticiones planteadas por el legislativo, sino que también demuestran el esfuerzo que esta Comisión ha realizado con el propósito de transmitir, bajo argumentos técnicos y soportados con evidencia, las acciones que se han adelantado para garantizar los fines que tiene a su cargo en su rol de regulador.

Ciertamente, como se indicó al inicio del documento, el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019, dispone que la CRC es el órgano encargado 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. A efectos de garantizar lo anterior, la CRC debe adoptar 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.

Asimismo, la Comisión encuentra pertinente manifestar, como ya lo hizo en este escrito, que la SIC, como autoridad nacional de protección de la competencia, es la entidad competente para autorizar, condicionar u objetar el perfeccionamiento de la operación de integración empresarial adelantada entre TIGO-UNE y MOVISTAR, de conformidad con lo establecido en la Ley 155 de 1959, modificada por la Ley 1340 de 2009.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

Precisamente, en el marco del trámite de esa transacción, la SIC ofició a la CRC para que emitiera concepto técnico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009²⁴ y el numeral 2.5.1. de la Resolución SIC 2751 de 2021²⁵. En cumplimiento de lo anterior, y en ejercicio de sus competencias, se subraya que la CRC ha intervenido múltiples veces en el trámite de autorización que se adelanta ante la SIC con el propósito de poner de presente sus consideraciones respecto de la operación de integración²⁶.

Los argumentos expuestos sirven como base para aclarar que, en el marco de la operación de integración, la Comisión también ha adelantado las gestiones y actuaciones que se encuentran bajo su resorte competencial en aras de advertir los riesgos identificados como parte de la eventual integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR. Ello no obsta para que, bajo el escenario de configuración de la transacción, la Comisión adelante los proyectos regulatorios que considere, al tenor de las temáticas que ha esbozado en este escrito y las demás que surjan como parte del análisis que se adelante.

3.2.12. ¿Por qué motivo aún no se ha designado el cuarto comisionado de la CRC?

Respuesta CRC:

Sobre el asunto, resulta pertinente aclarar que el artículo 20 de la Ley 1341 de 2009 establece las reglas que gobiernan la composición de la CRC en los siguientes términos:

«Artículo 20. Composición de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). Para el cumplimiento de sus funciones, y como instancias que sesionarán y decidirán los asuntos a su cargo de manera independiente entre sí, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) tendrá la siguiente composición:

20.1 La Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, y

20.2 La Sesión de Comisión de Comunicaciones.

(...)

²⁵ 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: (...)»

²⁶ Las intervenciones presentadas por la CRC, se resumen, así: (i) oficio del 7 de febrero de 2025, mediante el cual se remitieron a las SIC observaciones sobre la información aportada por los operadores referidos en el trámite de autorización de la integración ante la SIC; (ii) oficio del 14 de mayo de 2025, mediante el cual la Comisión remitió concepto técnico de que trata el artículo 8 de la Ley 1340²⁶. En su escrito, la CRC analizó el posible impacto de la integración en los mercados relevantes definidos por la CRC, así como en algunas actividades económicas vinculadas que, si bien no están formalmente delimitadas como mercados relevantes, son fundamentales para la dinámica sectorial; (iii) oficio del 19 de septiembre de 2025, mediante el cual la Comisión remitió un nuevo pronunciamiento a la SIC relacionado con los condicionamientos propuestos por terceros ante esa entidad y, además, planteó algunas consideraciones sobre asuntos que podrían ser objeto de condicionamientos por parte de la SIC de llegar a aprobar la integración en cuestión.

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

20.2. La Sesión de Comisión de Comunicaciones, ejercerá las funciones que le asigne la Ley, con excepción de los numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 de la presente Ley, y estará compuesta por:

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que podrá delegar en el Viceministro de Conectividad y Digitalización, o quien haga sus veces, con voz y voto, y cuatro (4) Comisionados de dedicación exclusiva para períodos institucionales fijos de cuatro (4) años, no reelegibles, con voz y voto, no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa, los cuales podrán ser abogados, ingenieros electrónicos o de telecomunicaciones, o economistas. En todo caso, al menos un Comisionado deberá ser ingeniero electrónico o de telecomunicaciones, un Comisionado será abogado y un Comisionado será economista.

Los Comisionados deben ser ciudadanos colombianos mayores de 30 años, con título de pregrado, y de maestría o doctorado afines, y con experiencia mínima relacionada de ocho (8) años en el ejercicio profesional. Los miembros de la Sesión de la Comisión de Regulación de Comunicaciones representarán exclusivamente el interés de la Nación.

La Sesión de Comisión de Comunicaciones se integrará de la siguiente manera:

a) El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que podrá delegar en el Viceministro de Conectividad y Digitalización o quien haga sus veces.

b) Un (1) Comisionado designado por el Presidente de la República.

c) Tres (3) Comisionados elegidos a través de un proceso de selección mediante concurso público, en el que cualquier ciudadano de la sociedad civil que cumpla con los requisitos del presente artículo, pueda postularse. (...)” (NFT).

De modo que, según la norma transcrita, se debe destacar que el Presidente de la República está facultado para nombrar un Comisionado de la Sesión de Comisión de Comunicaciones, por un período fijo institucional. Este cargo de Comisionado estaba vacante desde el 26 de agosto de 2022, y a la fecha ya fue designado por el Presidente.

En cumplimiento de lo anterior, mediante Decreto 1109 del 21 de octubre de 2025, «por el cual se hace un nombramiento», el Presidente de la República nombró, a partir de esa fecha, al Dr. Javier Gutiérrez Afanador como Experto Comisionado de la Sesión de Comisión de Comunicaciones de la CRC. La actuación surtida se realizó en ejercicio de las atribuciones conferidas al máximo mandatario en el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 2.2.5.1.1 y el artículo 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 20.2 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019.

El Decreto referido fue publicado el 21 de octubre de 2025 en la edición No. 53.280 del Diario Oficial. Adicionalmente, según consta en el acta de posesión No. 1715, Javier Gutiérrez Afanador tomó posesión en el cargo ya referido el 27 de octubre de 2025 ante el Presidente de la República. Así las

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

cosas, a la fecha, la Sesión de Comisión de Comunicaciones de la CRC está conformada por la totalidad de sus miembros, esto es, cuatro (4) comisionados de dedicación exclusiva y el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado, conforme lo establece el numeral 20.2 del artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019.

3.2.13. ¿Existe algún proyecto regulatorio pensado para que la empresa resultante de la fusión pueda competir efectivamente con el operador dominante Claro?

3.2.14. ¿Está trabajando la CRC en iniciativas regulatorias para enfrentar la nueva configuración del mercado tras una posible integración?

Respuesta CRC a los interrogantes 13 y 14:

Como se explicó arriba, una de las conclusiones a las que llegó esta Comisión y que fueron planteadas ante la SIC en el concepto del 14 de mayo de 2025, es que la empresa resultante de la integración también podría quedar en mejores condiciones para competir contra COMCEL, especialmente en el mercado relevante de «Servicios Móviles», en el que este último tiene posición dominante.

Ahora bien, y como se indicó en respuestas anteriores, en los múltiples análisis realizados con el propósito de emitir concepto técnico dirigido a la SIC en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, la CRC identificó algunos riesgos que surgirían como consecuencia de la eventual integración de TIGO-UNE y MOVISTAR. En respuesta a tales riesgos, se reitera, la CRC está desarrollando tres proyectos regulatorios prioritarios que buscan actuar de manera preventiva e inmediata para evitar la consolidación de un duopolio en el sector y, en general, para mitigar los riesgos derivados de la posible integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR: (i) Revisión de temáticas específicas del Régimen de Protección de Usuarios; (ii) Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles; (iii) Marco regulatorio para el servicio portador local.

El desarrollo de estos tres proyectos resulta fundamental ante la posible nueva configuración del mercado derivada de la integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR, pues dicha operación generaría un cambio estructural en la dinámica competitiva, con posibles efectos sobre la oferta, los precios y las condiciones de acceso a redes e infraestructura, como se describió al inicio de este documento. En este contexto, la revisión del Régimen de Protección de Usuarios adquiere especial relevancia para garantizar que los derechos de los usuarios –como la libre elección, la transparencia y la no discriminación– se mantengan efectivos en un entorno con menor número de competidores y mayor grado de integración vertical y convergente. La actualización de estas reglas permitirá mitigar riesgos de prácticas exclusorias o discriminatorias, como empaquetamientos potencialmente restrictivos o estrategias agresivas de recuperación que puedan afectar el bienestar de los usuarios, fortaleciendo así la competencia, por un lado, y la autonomía de los usuarios en la toma de decisiones, por el otro.

Por su parte, el proyecto sobre esquemas de remuneración mayorista de redes móviles cobra importancia debido a que el equilibrio competitivo del mercado, como es sabido, depende en buena medida de que los OMV y otros agentes minoristas puedan acceder en condiciones equitativas y

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

eficientes a las redes de los operadores que sí cuentan con infraestructura. Ante un escenario donde el nuevo ente integrado tendría una participación significativa en capacidad de red, espectro y cobertura, se acentúa la importancia de contar con un marco regulatorio que asegure la neutralidad, razonabilidad, proporcionalidad y transparencia en la remuneración del acceso mayorista para la operación móvil virtual y para el RAN. Así, con esta revisión busca promover y fortalecer la competencia efectiva en los mercados minoristas móviles, incentivar la innovación en servicios y mitigar efectos de exclusión o dependencia económica frente a los operadores dominantes.

Finalmente, el proyecto sobre el marco regulatorio para el servicio portador local es clave para preservar la competencia en los mercados fijos y promover la expansión de redes de fibra óptica neutrales, evitando que el poder de mercado del operador eventualmente integrado se extienda hacia los servicios de transmisión y conectividad mayorista. En esta medida, la definición de reglas claras, transparentes y no discriminatorias para el acceso a servicios portadores es un elemento indispensable para que pequeños y medianos ISP sigan siendo actores relevantes en la provisión de servicios fijos, estimulando la diversidad de oferta y, sobre todo, la eficiencia en el uso de la infraestructura. Con esta perspectiva se busca garantizar que la integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR no derive en un potencial control excesivo de los activos e insumos esenciales para la competencia y que los beneficios de la compartición de infraestructuras de conectividad lleguen a más usuarios, en mejores condiciones de calidad y precio.

En conjunto, estos proyectos buscan salvaguardar la competencia efectiva en el sector y prevenir que la eventual integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR derive en una estructura de mercado en donde se materialicen los riesgos identificados, asegurando al mismo tiempo la protección de los usuarios y la sostenibilidad de los actores más pequeños del ecosistema de telecomunicaciones.

Resulta importante agregar que la materialización de los potenciales efectos procompetitivos que surjan de la eventual integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR y de la regulación que con ocasión de ella expida esta Comisión dependerán de que las autoridades a cargo de las funciones de vigilancia, inspección y control en el sector, es decir, la SIC y el MinTIC ejerzan sus facultades en forma vigorosa de modo que se impida la generación de ventajas indebidas o conductas exclusorias que atenten contra la regulación y sus fines y se garantice que el fortalecimiento del eventual nuevo operador se traduzca en mayores beneficios para los usuarios y en una competencia más dinámica y sostenible en el largo plazo.

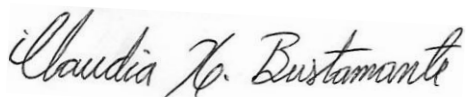
Todo lo anterior se refiere sin perjuicio de las labores continuas de monitoreo y seguimiento que adelanta la CRC en el ejercicio de sus funciones como órgano regulador del sector. En cumplimiento de su mandato legal, la Comisión no solo desarrolla los proyectos regulatorios actualmente en curso y los que se encuentran incluidos en su Agenda Regulatoria –la cual se publica y actualiza periódicamente–, sino que también realiza un seguimiento permanente a las condiciones del mercado, a la evolución tecnológica y a las dinámicas competitivas del sector, entre otros aspectos determinantes para activar la función reguladora. Este monitoreo constante permite identificar oportunamente nuevas necesidades regulatorias y evaluar la pertinencia de iniciar proyectos adicionales que garanticen la protección de los usuarios, la promoción de la competencia y la

REF: Respuesta – Cuestionario Debate de control político sobre «Las implicaciones de la integración Tigo y Movistar y sus efectos sobre el mercado de las telecomunicaciones en Colombia en términos de competencia y protección a los usuarios».

prestación eficiente de los servicios de telecomunicaciones. De esta manera, la CRC mantiene una capacidad de respuesta flexible y basada en evidencia para intervenir, cuando sea necesario, en la corrección de fallas de mercado o la prevención de riesgos que puedan afectar la competencia o el bienestar de los usuarios.

En los anteriores términos damos respuesta a su comunicación y quedamos atentos a cualquier inquietud adicional que tenga.

Cordial Saludo,



CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO

Directora Ejecutiva

Proyectó: Camilo Bustamante / René Ramírez / Felipe Cárdenas / Carlos Rueda / Kristy Lorena Vivas.

Revisó: Alejandra Arenas Pinto.

Aprobó: Víctor Sandoval.

Anexo:

- Documento de recomendaciones dirigido a la SIC sobre información a analizar sobre la integración TIGO – MOVISTAR (2025504126 del 7 de febrero de 2025)
- Concepto técnico dirigido a la SIC sobre la integración TIGO – MOVISTAR (rad. 2025514572 del 14 de mayo de 2025)
- Concepto complementario dirigido a la SIC sobre condicionamientos en la integración TIGO – MOVISTAR (rad. Radicado 2025530571 del 19 de septiembre de 2025)
- Respuesta dirigida al Honorable Senador Carlos Alberto Benavides Mora con radicado 2025513637 del 7 de mayo de 2025.
- Respuesta dirigida al Honorable Representante Alejandro García Ríos con radicado 2025529779 del 12 de septiembre de 2025.
- Respuesta dirigida al Honorable Representante Alejandro García Ríos con radicado 2025530042 del 16 de septiembre de 2025.
- Respuesta dirigida a la Honorable Representante Jennifer Dalley Pedraza Sandoval con radicado 2025530097 del 16 de septiembre de 2025.