

**RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025
(13/11/2025)**

Radicado No. 24-546942

VERSIÓN PÚBLICA

“Por la cual se condiciona una operación de integración empresarial”

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las previstas en el artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009 y el numeral 15 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022, y

CONSIDERANDO

1. Que mediante comunicación radicada con el No. 24-546942-000 del 20 de diciembre de 2024¹, complementada el 17 de enero de 2025², **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** (en adelante **TIGO**), subsidiaria de **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** (en adelante **UNE**, y en conjunto con **TIGO**, **TIGO-UNE**), y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC.** (en adelante **MOVISTAR**) presentaron ante esta Superintendencia una solicitud de pre-evaluación de una operación de integración empresarial.

2. Que mediante oficio radicado con el No. 24-546942-015 del 23 de enero de 2025, esta Superintendencia ordenó la publicación de la operación de integración en la página web institucional³ en cumplimiento de lo previsto en el numeral 2 del artículo 10 y el artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 de 2012, y en el numeral 2.3.2 de la Resolución No. 2751 de 2021.

3. Que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación del inicio del procedimiento de autorización de la operación en la página web de esta Superintendencia, conforme lo señalado en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, se recibieron observaciones y comentarios en relación con la operación proyectada. Las sociedades que participaron con observaciones y comentarios fueron las siguientes: **COMUNICACION CELULAR S.A. COMCEL S.A.** (en adelante **CLARO**)⁴, **DIRECTV COLOMBIA LTDA.** (en adelante **DIRECTV**)⁵, **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. – ETB S.A. E.S.P.** (en adelante **ETB**)⁶, **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. EN REORGANIZACIÓN** (en adelante **WOM**)⁷, **JAIRO RUBIO ESCOBAR** como apoderado de **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **PTC**)⁸, **ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE USUARIOS DE INTERNET** (en

¹ Solicitud enviada desde el correo agarcia@bu.com.co, el 19 de diciembre de 2024 a las 16:51:03 y radicada en esta Entidad el 20 de diciembre de 2024 a las 09:01:01.

² Solicitud complementada desde el correo agarcia@bu.com.co el 16 de enero de 2025 a las 16:25:12 y radicada en esta Entidad el 17 de enero de 2025 a las 06:57:01 como respuesta al requerimiento de información con radicado No. 24-546942-4 del 24 de diciembre de 2024. Solicitud complementada desde el correo ponofre@ecija.com el 16 de enero de 2025 a las 16:54:47 y radicada en esta Entidad el 17 de enero de 2025 a las 07:02:23 como respuesta al requerimiento de información con radicado No. 24-546942-5 del 24 de diciembre de 2024.

³ Disponible en: <https://www.sic.gov.co/integraciones-inicio-autorizacion>. Consultado el 25 de Mjunio de 2024.

⁴ Radicado No. 24-546942-26 del 6 de febrero de 2025.

⁵ Radicado No. 24-546942-27 del 6 de febrero de 2025.

⁶ Radicado No. 24-546942-28 del 6 de febrero de 2025.

⁷ Radicado No. 24-546942-29 del 6 de febrero de 2025.

⁸ Radicado No. 24-546942-30 del 6 de febrero de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

adelante **ACUI**)⁹, **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**¹⁰ (en adelante **CRC**) y el **DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES** de la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**¹¹.

4. Que **CLARO** y **DIRECTV** solicitaron ser reconocidos como terceros interesados en esta actuación administrativa. Sobre el particular, mediante la Resolución No. 43069 del 2025, esta Superintendencia rechazó estas solicitudes por improcedentes con fundamento en que la participación de terceros en los procedimientos administrativos de integraciones se rige por lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1340 de 2009.

5. Que con el objetivo de examinar las características y el alcance de la operación, esta Superintendencia formuló requerimientos de información a **TIGO-UNE** y **MOVISTAR** (en adelante, y de manera conjunta, las **INTERVINIENTES**) por medio de las comunicaciones con radicados No. 24-546942-040 y 24-546942-041 del 21 de febrero de 2025. La información solicitada fue aportada mediante los escritos con radicados No. 24-546942-542 del 26 de marzo de 2025 y No. 24-546942-557 del 27 de marzo de 2025.

6. Que con el objetivo de comprender la estructura y características de los distintos mercados relevantes, esta Superintendencia formuló requerimientos de información a las **INTERVINIENTES** mediante comunicaciones con radicados No. 24-546942-558 y 24-546942-559 del 27 de marzo de 2025. La información solicitada fue aportada por medio de los oficios con radicados No. 24-546942-576 del 3 de abril de 2025, No. 24-546942-595 y No. 24-546942-596 del 24 de abril de 2025.

7. Que dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación de la información requerida, con fundamento en el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, esta Superintendencia consideró procedente dar paso al estudio de fondo de la operación proyectada. Para el efecto, mediante comunicación radicada con los Nos. 24-546942-598 y 24-546942-599 del 24 de abril de 2025, se informó a las **INTERVINIENTES** sobre la continuación de la actuación por medio de una segunda etapa.

8. Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, mediante las comunicaciones radicadas con los No. 24-546942-603, No. 24-526942-604, No. 24-546942-605 y No. 24-546942-606 del 25 de abril de 2025, esta Superintendencia solicitó al **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** (en adelante **MINHACIENDA**), al **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** (en adelante **MINTIC**), a la **AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO** (en adelante **ANE**) y a la **CRC**, respectivamente, que emitieran su concepto en relación con la operación proyectada, si así lo consideraban.

9. Que, con el fin de complementar y ampliar la información allegada al expediente, y en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 57 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, esta Superintendencia formuló requerimientos de información a los principales competidores de las **INTERVINIENTES** en los mercados de internet fijo e infraestructura pasiva, así como compañías de electricidad. Las empresas

⁹ Radicado No. 24-546942-31 del 7 de febrero de 2025.

¹⁰ Radicado No. 24-546942-33 del 10 de febrero de 2025.

¹¹ Radicado No. 24-546942-38 del 11 de febrero de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

requeridas aportaron la información mediante documentos radicados entre el 5 de marzo de 2025 y el 11 de marzo de 2025.

10. Que mediante comunicaciones radicadas con los Nos. 24-546942-648 y 24-546942-650 del 16 de mayo de 2025, las **INTERVINIENTES** presentaron la información solicitada por esta Superintendencia para el análisis de la operación proyectada de conformidad con lo establecido en la “Guía de Estudio de Fondo de Integraciones Empresariales” contenida en el Anexo No. 9.2 de la Resolución No. 2751 de 2021 de esta Superintendencia.

11. Que mediante comunicaciones radicadas con los Nos. 24-546942-750 y 24-546942-751 del 29 de julio de 2025, esta Superintendencia realizó un requerimiento de información adicional a las **INTERVINIENTES** en los términos del numeral 2.8. de la Resolución No. 2751 de 2021. Las **INTERVINIENTES** allegaron la información solicitada mediante comunicaciones con los radicados No. 24-546942-850 y No. 24-546942-851 del 22 de agosto de 2025. Por tal razón, el plazo al cual se refiere el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, empezó a contar a partir del 21 de agosto de 2025.

12. Que, con el fin de complementar y ampliar la información allegada al expediente, y en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 57 del artículo 1 del Decreto 92 de 2022, esta Superintendencia formuló requerimientos de información sobre la participación en el mercado de múltiples competidores de las **INTERVINIENTES**¹².

13. Que, dentro del término previsto en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, esta Superintendencia se pronunciará con respecto a la operación de integración informada en los siguientes términos:

14. LAS EMPRESAS INTERVINIENTES

En esta sección se presenta una descripción de las partes involucradas en la integración proyectada.

14.1. Empresas adquirientes

14.1.1. TIGO

TIGO es una sociedad comercial domiciliada en Bogotá D.C., identificada con el NIT 830.114.921-1. Fue constituida mediante Escritura Pública No. 179 del 24 de enero de 2003, otorgada en la Notaría 30 de Bogotá D.C. e inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá el 28 de enero de 2003 bajo el No. 863870 del Libro IX del Registro Público Mercantil y con matrícula mercantil No. 1240994. Dentro de su objeto social se encuentra, entre otras, la prestación y comercialización de servicios de telecomunicaciones, tales como los servicios de comunicación personal (PCS) tanto en el territorio nacional como en el exterior, así como la prestación y comercialización de servicios de telefonía pública básica conmutada. Sus actividades económicas se encuentran clasificadas bajo los códigos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) No. 6120:

¹² Mediante comunicaciones con radicados Nos.: 24-546942-345 del 10 de marzo de 2025, 24-546942-409 del 11 de marzo de 2025, 24-546942-611 y 24-546942-612 del 25 de abril de 2025, 24-546942-662 del 30 de mayo de 2025, 24-546942-676 y 24-546942-697 del 1 de julio de 2025, 24-546942-775, 24-546942-787 y 24-546942-794 del 31 de julio de 2025, 24-546942-830 y 24-546942-831 del 8 de agosto de 2025, 24-546942-857 y 24-546942-858 del 11 de septiembre de 2025, y 24-546942-872 del 26 de septiembre de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

actividades de telecomunicaciones inalámbricas; No. 6190: otras actividades de telecomunicaciones; y No. 6130: actividades de telecomunicación satelital.¹³

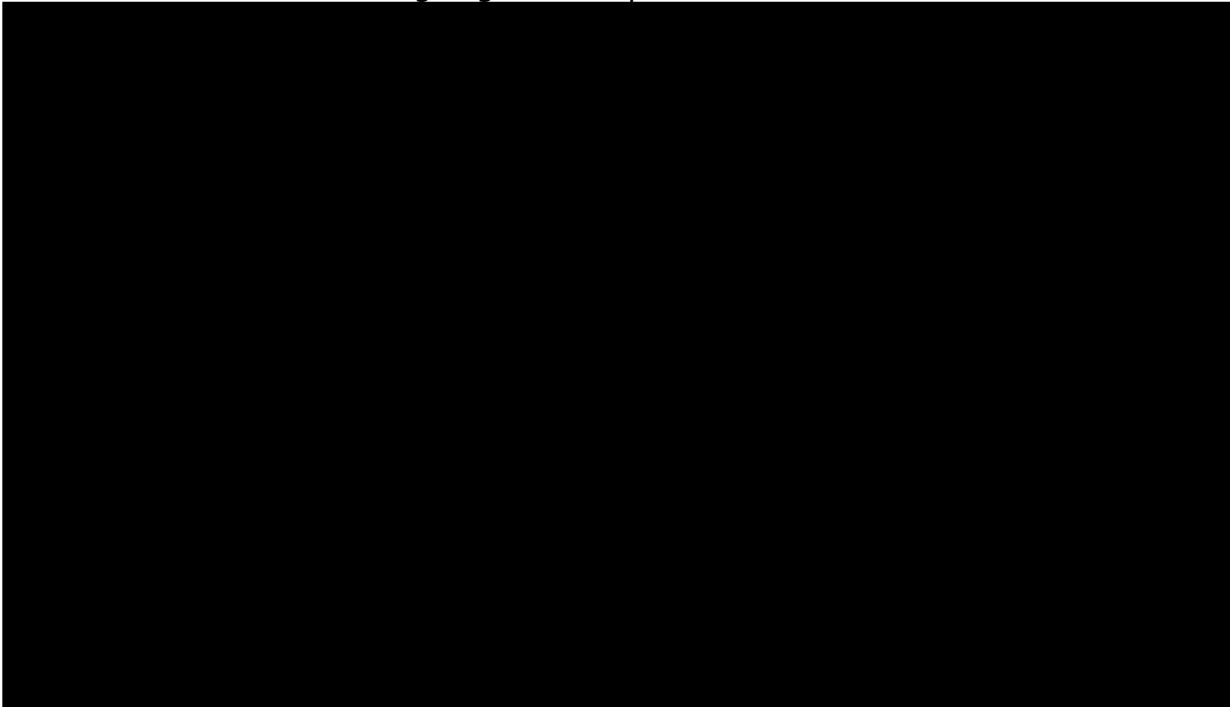
A continuación, se relacionan los principales accionistas de **TIGO**:

Tabla No. 1. Accionistas de TIGO	
Accionista	Porcentaje %

Fuente: Elaboración **GTIE-SIC**¹⁴ con información del expediente¹⁵.

TIGO, al estar controlada mayoritariamente por **UNE** hace que sea parte del **GRUPO MILLICOM**. A continuación, se relacionan las personas jurídicas pertenecientes al **GRUPO MILLICOM**:

Gráfico No. 1. Organigrama empresarial **GRUPO MILLICOM**.



Fuente: Documento “24546942—0000200058”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente.

Como se observa en el **Gráfico No.1, MILLICOM SPAIN S.L.** (en adelante **MILLICOM**) tiene una participación [redacted] sobre **UNE**, al contar con una participación accionaria equivalente al [redacted] de esta compañía. A su vez, **UNE** posee el [redacted] de la participación accionaria de **TIGO**, lo que implica que **MILLICOM** ostenta, de manera indirecta, participación sobre **TIGO**. A continuación, se relacionan las empresas en las que **MILLICOM** mantiene control directo e indirecto y pertenecen al grupo **MILLICOM**.

¹³ Registro Único Empresarial Social (RUES). Disponible en: <https://www.rues.org.co/> Consulta efectuada el 25 de septiembre de 2025. Certificado de Existencia y Representación Legal.
¹⁴ **GTIE-SIC**: Grupo de Trabajo de Integraciones Empresariales de la Superintendencia de Industria y Comercio.
¹⁵ Documento “24546942—0000200054”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Tabla No. 2. Grupo empresarial MILLICOM

Accionista	Empresa	Control
MILLICOM		

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente.¹⁶

A continuación, se relaciona la información de activos totales e ingresos operacionales de TIGO con corte a 31 de diciembre de 2023 se presenta a continuación:

Tabla No. 3. Cuentas financieras TIGO

CUENTA	VALOR (COP \$)
Activos Totales	5.537.445.381.000
Ingresos Operacionales	2.591.077.073.000

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente.¹⁷

14.1.2. UNE

UNE es una sociedad anónima domiciliada en Medellín, departamento de Antioquia, identificada con el NIT 900.092.385-9. Fue constituida mediante Escritura Pública No. 2183 del 23 de junio de 2006, otorgada en la Notaría 26 de Medellín, e inscrita en la Cámara de Comercio de Medellín el 29 de junio de 2006, bajo el No. 6564 del Libro IX del Registro Público Mercantil. Dentro de su objeto social se encuentra la prestación de servicios de telecomunicaciones, tecnologías de la información y las comunicaciones, servicios de información, así como las actividades complementarias, relacionadas y/o conexas con los anteriores. Sus actividades económicas se encuentran clasificadas bajo los códigos CIU No. 6110: actividades de telecomunicaciones alámbricas; No. 6190: otras actividades de telecomunicaciones; No. 6209: otras actividades de tecnologías de información y actividades de servicios informáticos; y No. 6311: procesamiento de datos, alojamiento (hosting) y actividades relacionadas¹⁸. A continuación, se relacionan los principales accionistas de UNE:

Tabla No. 4. Composición accionaria UNE

Accionista	Participación accionaria

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente.¹⁹

A continuación, se relaciona la información de los activos totales e ingresos operacionales de UNE con corte a 31 de diciembre de 2023 se presenta a continuación:

¹⁶ Documento “24546942--0000200059”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, (Documento PDF).
¹⁷ Documento “24546942--0000200045”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, (Documento PDF).
¹⁸ Registro Único Empresarial Social (RUES). Disponible en: <https://www.rues.org.co/> Consulta efectuada el 25 de septiembre de 2025. Certificado de Existencia y Representación Legal.
¹⁹ Documento “24546942--0000200057”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Tabla No. 5. Cuentas financieras UNE

CUENTA	VALOR (COP \$)
Activos Totales	10.260.018.000.000
Ingresos Operacionales	5.457.904.000.000

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente.²⁰

14.1.3. ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S. EN LIQUIDACIÓN

ORBTEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S. EN LIQUIDACIÓN (en adelante **ORBTEL**) es una sociedad comercial en liquidación, domiciliada en Rionegro, departamento de Antioquia, identificada con el NIT 900.163.926–9. Fue constituida mediante Escritura Pública No. 4111 del 27 de junio de 2007, otorgada en la Notaría 29 de Medellín, e inscrita en la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño el 26 de julio de 2007, bajo el No. 13571 del Libro IX del Registro Público Mercantil y con matrícula mercantil No. 58820. Dentro de su objeto social se encuentran, entre otras, las actividades de telefonía pública básica conmutada de larga distancia internacional, telecomunicaciones internacionales, administración de rutas de tráfico de larga distancia (*least cost routing o quality driven*), facturación especializada, así como la captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos. Sus actividades económicas se encuentran clasificadas bajo los códigos CIIU No. 6311: procesamiento de datos, alojamiento (*hosting*) y actividades relacionadas; y No. 6190: otras actividades de telecomunicaciones. **ORBTEL** es subsidiaria de **UNE** y hace parte del **GRUPO MILLICOM**²¹. A continuación, se relacionan los principales accionistas de **ORBTEL**:

Tabla No. 6. Composición accionaria ORBITEL

Accionista	Participación accionaria

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente.²²

La información de los activos totales e ingresos operacionales de **ORBTEL** con corte a 31 de diciembre de 2023 se presenta a continuación:

Tabla No. 7. Cuentas financieras ORBITEL

CUENTA	VALOR (COP \$)
Activos Totales	32.595.000
Ingresos Operacionales	46.294.000

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente.²³

14.1.4. EDATEL S.A. EN LIQUIDACION

EDATEL S.A. EN LIQUIDACION (en adelante **EDATEL**) es una sociedad comercial en liquidación, domiciliada en Medellín, departamento de Antioquia, identificada con el NIT 890.905.065–2. Su origen se remonta a las **EMPRESAS DEPARTAMENTALES DE ANTIOQUIA**, establecimiento público descentralizado del orden departamental, que se transformó en una empresa de servicios públicos mixta mediante Escritura Pública No. 2555 otorgada en la Notaría 8 de Medellín el 9 de diciembre de 1996, e inscrita en la Cámara de

²⁰ Documento “24546942--0000200048”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, (Documento PDF).
²¹ Registro Único Empresarial Social (RUES). Disponible en: <https://www.rues.org.co/> Consulta efectuada el 25 de septiembre de 2025. Certificado de Existencia y Representación Legal.
²² Documento “24546942--0000200056”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, (Documento PDF).
²³ Documento “24546942--0000200047”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Comercio de Medellín para Antioquia el 27 de diciembre de 1996, bajo el No. 11228 del Libro IX del Registro Público Mercantil, con la denominación **EDATEL S.A. E.S.P.** Sus actividades económicas se encuentran clasificadas bajo los códigos CIIU No. 6311: procesamiento de datos, alojamiento (*hosting*) y actividades relacionadas; y No. 6190: otras actividades de telecomunicaciones. **EDATEL** es subsidiaria de **UNE** y hace parte del **GRUPO MILLICOM**²⁴. A continuación, se relacionan los principales accionistas de **EDATEL**:

Tabla No. 8. Composición accionaria **EDATEL**

Accionista	Participación accionaria

Fuente: Elaboración **GTIE-SIC** con información del expediente.²⁶

La información de activos totales e ingresos operacionales de **EDATEL** con corte a 31 de diciembre de 2023 se presenta a continuación:

Tabla No. 9. Cuentas financieras **EDATEL**

CUENTA	VALOR (COP \$)
Activos Totales	490.949.000
Ingresos Operacionales	132.529.000

Fuente: Elaboración **GTIE-SIC** con información del expediente.²⁷

14.2. Empresas adquiridas

14.2.1. MOVISTAR

MOVISTAR es una sociedad comercial domiciliada en Bogotá D.C., identificada con el NIT 830.122.566–1. Fue constituida mediante Escritura Pública No. 1331 del 16 de junio de 2003, otorgada en la Notaría 22 de Bogotá D.C., e inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá el 19 de junio de 2003, bajo el No. 00885337 del Libro IX del Registro Público Mercantil y con matrícula mercantil No. 1283300. Dentro de su objeto social se encuentran, entre otras, las actividades de organización, operación, prestación, provisión y explotación de las redes y servicios de telecomunicaciones, tales como telefonía pública básica conmutada local, local extendida y de larga distancia nacional e internacional, así como servicios móviles. Sus actividades económicas se encuentran clasificadas bajo los códigos CIIU No. 6110: actividades de telecomunicaciones alámbricas; No. 6120: actividades de telecomunicaciones inalámbricas; No. 6190: otras actividades de telecomunicaciones; y No. 4741: comercio al por menor de computadores, equipos periféricos, programas de informática y equipos de telecomunicaciones en establecimientos especializados. **MOVISTAR** forma parte del **GRUPO TELEFÓNICA**²⁸. A continuación, se presentan las sociedades pertenecientes al **GRUPO TELEFÓNICA**:

²⁴ Registro Único Empresarial Social (RUES). Disponible en: <https://www.rues.org.co/> Consulta efectuada el 25 de septiembre de 2025. Certificado de Existencia y Representación Legal.

²⁵ [Redacted], entre otros

²⁶ Documento “24546942--0000200055”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, (Documento PDF).

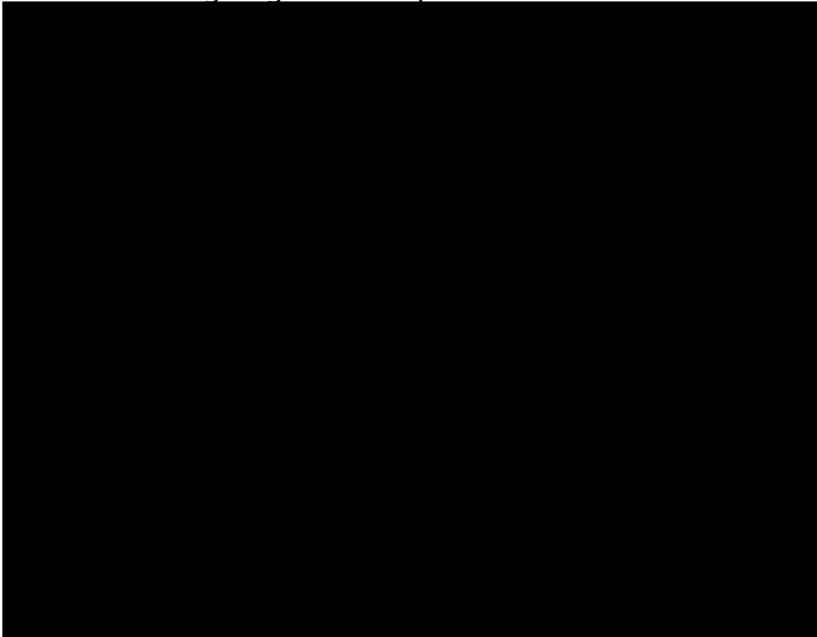
²⁷ Documento “24546942--0000200046”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, (Documento PDF).

²⁸ Registro Único Empresarial Social (RUES). Disponible en: <https://www.rues.org.co/> Consulta efectuada el 25 de septiembre de 2025. Certificado de Existencia y Representación Legal.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Gráfico No. 2. Organigrama empresarial GRUPO TELEFÓNICA



Fuente: Documento “24546942—0000200016”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente.

Como se observa en el Gráfico No. 2, **TELEFÓNICA S.A.** (en adelante **TELEFÓNICA**) ejerce control directo sobre **TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA S.A.** (en adelante **TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA**) al contar con una participación accionaria del [REDACTED] de esta compañía. A su vez, **TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA** posee el [REDACTED] de la participación accionaria de **MOVISTAR**, lo que implica que **TELEFÓNICA** ostenta de manera indirecta control sobre **MOVISTAR**.

Tabla No. 10. Grupo empresarial TELEFÓNICA

Accionista	Accionista	Control
TELEFÓNICA	TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA S.A.	[REDACTED]
	COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC	[REDACTED]
	[REDACTED]	[REDACTED]

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente.²⁹

A continuación, se relacionan los principales accionistas de **MOVISTAR**:

Tabla No. 11. Composición accionaria MOVISTAR

Accionista	Participación accionaria
TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA, S.A.	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED] ³⁰	[REDACTED]

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente.³¹

²⁹ Documento “24546942--0000200016”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente (Documento PDF).

³⁰ [REDACTED]

³¹ Documento “24546942--0000200014”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

La información de activos totales e ingresos operacionales de **MOVISTAR** con corte a 31 de diciembre de 2023 se presenta a continuación:

Tabla No. 12. Cuentas financieras **MOVISTAR**

CUENTA	VALOR (COP \$)
Activos Totales	13.437.988.055.000
Ingresos Operacionales	6.682.037.286.000

Fuente: Elaboración **GTIE-SIC** con información del expediente.³²

14.2.2. OPERACIONES TECNOLÓGICAS Y COMERCIALES — **OPTECOM S.A.S.**

OPERACIONES TECNOLÓGICAS Y COMERCIALES — OPTECOM S.A.S. (en adelante **OPTECOM**) es una sociedad comercial domiciliada en Barranquilla, departamento del Atlántico, identificada con el NIT 900.668.722-1. Fue constituida mediante documento privado del 22 de octubre de 2013, inscrito en la Cámara de Comercio de Barranquilla el 28 de octubre de 2013 bajo el No. 261.064 del Libro IX del Registro Público Mercantil. Dentro de su objeto social se encuentran, entre otras, las actividades de prestación de servicios TIC, instalación, construcción, diseño, mantenimiento, reposición y reparación de redes de telecomunicaciones, así como la comercialización de bienes, productos y servicios provistos por operadores de servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones. Sus actividades económicas se encuentran clasificadas bajo los códigos CIIU No. 6190: otras actividades de telecomunicaciones; No. 6120: actividades de telecomunicaciones inalámbricas; y No. 6110: actividades de telecomunicaciones alámbricas. **OPTECOM** es controlada por **MOVISTAR**³³, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 13. Composición accionaria **OPTECOM**

Accionista	Participación accionaria
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P. BIC	

Fuente: Elaboración **GTIE-SIC** con información del expediente.³⁴

La información de activos totales e ingresos operacionales de **OPTECOM** con corte a 31 de diciembre de 2023 se presenta a continuación:

Tabla No. 14. Cuentas financieras **OPTECOM**

CUENTA	VALOR (COP \$)
Activos Totales	47.013.740
Ingresos Operacionales	161.176.975

Fuente: Elaboración **GTIE-SIC** con información del expediente.³⁵

15. ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LA OPERACIÓN DE INTEGRACIÓN

15.1. El antecedente de la Resolución No. 61548 del 6 de octubre de 2023 de esta Superintendencia

Esta Superintendencia, mediante la Resolución No. 61548 del 6 de octubre de 2023, aprobó con condicionamientos una operación de integración proyectada entre **MOVISTAR** y **TIGO**. Esta operación consistió en un acuerdo entre las **INTERVINIENTES** orientado a la compartición de elementos de infraestructura

³² Documento “24546942--0000200008”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente (Documento PDF).

³³ Registro Único Empresarial Social (RUES). Disponible en: <https://www.rues.org.co/> Consulta efectuada el 25 de septiembre de 2025. Certificado de Existencia y Representación Legal.

³⁴ Documento “24546942--0000200016”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente (Documento PDF).

³⁵ Documento “24546942--0000200009”, del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

de red necesarios para la prestación de servicios de comunicaciones. En esta operación, las **INTERVINIENTES** planearon compartir un conjunto de elementos de infraestructura activa, infraestructura pasiva y de Red de Acceso de Radio. Adicionalmente, las partes precisaron que el acuerdo se restringiría al despliegue, administración y mantenimiento de la red de acceso móvil, incluyendo bienes, equipos, instalaciones y el espectro necesario. La operación correspondió a un modelo activo de compartición denominado *Multi-Operator Core Network (MOCN)*, reconocido internacionalmente, aunque con la particularidad de que la compartición no se extendía al núcleo de red (*core*) ni a los elementos de transmisión *backbone* y *backhaul*. Esta particularidad garantizaría la actuación independiente de las **INTERVINIENTES** en los mercados descendentes.

A efectos de materializar la operación, se constituirían dos vehículos. De un lado, un vehículo societario (**NetCo**) que estaría a cargo de los elementos de infraestructura activa y pasiva y las Redes de Acceso de Radio. En este vehículo **MOVISTAR** y **TIGO** tendrían el mismo porcentaje de participación accionaria (50%), pero actuarían de manera independiente en el mercado. Además, la **Netco** no prestaría servicios a ningún otro agente del mercado. Su propósito sería (i) gestionar jurídica y administrativamente el despliegue, administración y mantenimiento de la Red de Acceso de Radio compartida; (ii) controlar los componentes activos y pasivos de infraestructura requeridos para operar la Red de Acceso de Radio en distintas tecnologías, incluyendo *hardware*, *software*, licencias, antenas, equipos de energía, controladores y soluciones *indoor* y (iii) gestionar las torres físicas compartidas mediante contratos de arrendamiento. No se compartirían activos clave como el núcleo de red (*core*), plataformas comerciales, redes de transmisión (*backbone* y *backhaul*) ni relaciones comerciales de interconexión, lo que aseguraría la independencia operativa de **MOVISTAR** y **TIGO** en los mercados mayoristas y minoristas.

De otro lado, un contrato de unión temporal (**UT**) en el que **MOVISTAR** y **TIGO** tendrían un 50% de participación cada una. Aunque la **UT** sería la nueva titular de los derechos de uso del espectro, **MOVISTAR** y **TIGO** mantendrían su personalidad jurídica propia e independiente y seguirían siendo los **PRST** habilitados y responsables de prestar los servicios. Además, las empresas intervinientes responderían solidariamente por las obligaciones de la **UT** y los costos asociados al espectro. El espectro recibido por la **UT** sería irradiado en la red de acceso móvil gestionada por **NetCo**.

La Superintendencia consideró que la operación proyectada generaría efectos positivos para los usuarios, la competencia en el mercado y las **INTERVINIENTES**. No obstante, también identificó riesgos que deberían ser tenidos en cuenta y que justificarían la imposición de condicionamientos para preservar la competencia. A continuación, se exponen ambos tipos de efectos derivados de la operación.

15.1.1. Los efectos procompetitivos de la operación de conformidad con lo señalado en la Resolución No. 61548 de 2023

En efecto, se reconoció que la operación proyectada podría generar importantes efectos procompetitivos, los cuales se traducirían en eficiencias para las **INTERVINIENTES** que beneficiarían tanto a los usuarios como a los mercados relevantes. Al respecto, la Superintendencia destacó que, a nivel internacional, se ha respaldado la compartición de infraestructura como una estrategia que reduce costos y riesgos, facilita el acceso a servicios de mayor calidad y precios competitivos y estimula inversiones en redes. Sobre el particular, destacó que **MOVISTAR** y **TIGO** tienen compromisos de inversión asociados a esta

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

operación, como se evidencia en su plan de despliegue 2025–2032 y su participación en la subasta de espectro.

Organismos como la **UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES** (en adelante, **UIT**) y la **COMISIÓN EUROPEA** han destacado que la compartición activa de infraestructura puede fomentar el despliegue de redes, nuevos servicios, mayor competencia y sostenibilidad. Las **INTERVINIENTES** afirmaron que la operación permitiría una operación más eficiente de sus redes móviles, mayor cobertura y mejor calidad del servicio. Se citaron varios pronunciamientos de terceros que respaldaron estos beneficios, resaltando la reducción de costos, la eliminación de barreras al despliegue, la aceleración del acceso a tecnologías como 5G y la reducción del impacto ambiental.

Así mismo, se destacó que la compartición no afectaría negativamente la competencia, ya que las empresas seguirían siendo independientes en la provisión de servicios. Además, lo anterior se alinea con tendencias internacionales de acuerdos similares, particularmente en el sector móvil, donde se busca optimizar el uso de recursos sin restringir el número de operadores ni las opciones para los usuarios. En adición, se valoró que este tipo de esquemas permite mejorar la eficiencia en zonas de baja rentabilidad, como las áreas rurales. Finalmente, se señaló que estas conclusiones fueron avaladas por la **CRC**, comoquiera que esta concluyó que la operación no modificaría sustancialmente las condiciones de competencia en los mercados minoristas, dado que la estructura de la operación bajo el modelo *MOCN* no otorga ventajas comparables a las del operador dominante, ni cambia los niveles de concentración actuales en usuarios, tráfico o ingresos.

15.1.2. Los riesgos en materia de libre competencia y los condicionamientos procedentes

La Superintendencia indicó que la operación plantearía riesgos que requieren condicionamientos para preservar la competencia. Los riesgos identificados serían: (i) el funcionamiento coordinado de los núcleos de red; (ii) el intercambio de información sensible; (iii) la modificación injustificada de relaciones comerciales con los Operadores Móviles Virtuales (en adelante **OMV**) y **PRST** que usan *Roaming* Automático Nacional (en adelante **RAN**); y (iv) los posibles incentivos para reducir cobertura y calidad en zonas alejadas.

(i) Con respecto a los riesgos asociados a la combinación o coordinación de los núcleos de red (*core*), se identificó que este riesgo era especialmente relevante, ya que la exclusión de los núcleos de red de la operación sería lo que permitiría que ambas empresas mantuvieran la independencia técnica necesaria para competir en los mercados aguas abajo. El análisis de datos sobre ingresos y tráfico evidenció que las **INTERVINIENTES** operaban con estrategias comerciales diferenciadas y estructuras de ingresos distintas por tipo de servicio (voz e internet, en prepago y pospago), lo cual reflejaría su capacidad para actuar de forma autónoma en el mercado. A pesar de que las **INTERVINIENTES** afirmaron que la operación no incluiría la compartición del *core* ni de los elementos técnicos que los componen, la Superintendencia advirtió que, en la práctica, la materialización de la operación podría facilitar escenarios de coordinación entre estos elementos, afectando la competencia.

Para resolver esta preocupación, la Superintendencia estableció el condicionamiento consistente en que las **INTERVINIENTES** debían garantizar la separación técnica permanente de sus núcleos de red y del *Network ID*. Así mismo, debían enviar una explicación técnica inicial en tres meses y certificaciones semestrales expedidas por un auditor experto independiente, seleccionado mediante un procedimiento objetivo.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

(ii) Con respecto a los riesgos asociados al intercambio de información por medio de los vehículos societarios y contractuales relacionados con la operación, se identificó como riesgo la posibilidad de que **MOVISTAR** y **TIGO** eventualmente utilicen los vehículos creados para la operación —la sociedad **NetCo** y la UT— como canales para intercambiar información sensible y desarrollar comportamientos coordinados en el mercado. Aunque ambas empresas manifestaron su intención de mantener la independencia competitiva y de implementar protocolos de manejo de información, se consideró la persistencia de este riesgo. La preocupación se centró en que la operación requeriría que las **INTERVINIENTES** compartieran con dichos vehículos datos relevantes para su ejecución, lo que podría facilitar el acceso a información estratégica sobre precios, costos, estrategias comerciales, clientes o políticas de descuentos. A pesar de las medidas anunciadas por las propias **INTERVINIENTES**, la Superintendencia consideró que la estructura de **NetCo** y la UT no era suficiente por sí sola para prevenir el uso indebido de canales de información que pudieran derivar en prácticas anticompetitivas.

Para resolver esta preocupación, las **INTERVINIENTES** debían adoptar compromisos de gobernanza, incluyendo la creación de un manual de buen gobierno y la implementación de protocolos de manejo de información. Se establecieron lineamientos para la Asamblea de Accionistas, la Junta Directiva, el Representante Legal, la Dirección de Cumplimiento y el personal, a fin de evitar el intercambio de información sensible. Además, se exigió la administración transparente de conflictos de interés y la presentación de informes semestrales sobre el funcionamiento de los órganos de gobierno.

(iii) Con respecto a los riesgos verticales relacionados con los OMV y el RAN, estos estuvieron relacionados con posibles afectaciones al acceso de competidores a los mercados mayoristas, especialmente para los OMV y los PRST que requieren RAN. Aunque la operación no modificaba directamente la participación de **MOVISTAR** y **TIGO** en dichos mercados, existía el riesgo de que, al compartir la red de acceso a través de **NetCo**, las **INTERVINIENTES** tuvieran incentivos para obstaculizar el acceso de terceros a sus redes o elevar injustificadamente los costos de uso e interconexión. En particular, la Superintendencia advirtió el riesgo de que pudieran restringir el acceso o modificar de forma arbitraria los acuerdos comerciales con OMV y PRST, afectando negativamente la competencia. También refirió una preocupación consistente en que la creación de **NetCo** generaría una doble marginalización, es decir, que los costos de acceso se incrementarían porque **MOVISTAR** y **TIGO** deberían trasladar parte de la remuneración recibida a **NetCo**, que administra la red compartida. Esto podría perjudicar a los operadores que dependían de dichas redes y, con ello, podrían conducir a un aumento en los precios en perjuicio del consumidor final.

Para resolver esta preocupación, la Superintendencia estableció el condicionamiento consistente en que las **INTERVINIENTES** no puedan realizar modificaciones unilaterales, injustificadas o intempestivas en perjuicio de los **OMV** en sus acuerdos comerciales o condiciones contractuales. Además, debían remitir semestralmente a la Dirección de Cumplimiento de la Superintendencia un reporte motivado sobre cualquier modificación o nuevo contrato, indicando si se debió a una decisión unilateral, consensuada o regulatoria.

Así mismo, las **INTERVINIENTES** no podrían modificar injustificadamente los acuerdos contractuales con los PRST ni aumentar el precio del servicio de *Roaming* por causa de la operación o doble marginalización. También deberían respetar la tarifa tope regulatoria y enviar reportes semestrales detallando

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

modificaciones contractuales y sus causas, así como un informe inicial sobre precios históricos en un plazo de tres meses.

(iv) Con respecto a los riesgos asociados a la cobertura y calidad en la prestación de los servicios móviles, se identificaron dos tipos de riesgos. El primer riesgo se refirió a una posible concentración excesiva de espectro dado que las **INTERVINIENTES**, al unificar sus permisos, quedarían con una cantidad de espectro similar a la del, hasta entonces, líder del mercado. No obstante, la Superintendencia concluyó que este riesgo no sería significativo ya que las **INTERVINIENTES** cumplirían con los topes regulatorios vigentes, y el nuevo equilibrio competitivo podría incluso fomentar la competencia. El segundo riesgo estaba relacionado con la posible afectación a la cobertura y calidad del servicio, en especial en zonas con baja demanda o alejadas de centros urbanos. La preocupación surgió porque, como parte del plan de eficiencia de la operación, la **NetCo** proyectaría dismantelar 2.084 sitios de infraestructura. Si esta reducción se concentraba en regiones apartadas o de baja densidad poblacional, podría generar un impacto negativo para los usuarios y contrarrestar los beneficios esperados de la integración.

Para resolver esta preocupación, la Superintendencia estableció el condicionamiento consistente en que las **INTERVINIENTES** debían garantizar que la **NetCo** no redujera cobertura ni calidad en zonas alejadas. Se autorizó la reducción de antenas únicamente en la medida en que no se afectara la cobertura ni la calidad. Adicionalmente, debían enviar dentro de tres meses los criterios técnicos para desmontes o sustituciones, y remitir semestralmente informes sobre la ejecución de estos planes y los indicadores de calidad del servicio.

15.2. Antecedentes internacionales

En esta sección, esta Superintendencia expone algunos antecedentes internacionales por medio de los cuales autoridades de otras jurisdicciones han emitido pronunciamientos en relación con operaciones de integración empresarial que presentan similitudes con la operación objeto de examen en esta actuación. De esta manera, se pretende extraer información relevante que permita construir un mejor juicio sobre la integración proyectada por las **INTERVINIENTES**.

15.2.1. Caso LIBERTY LATIN AMERICA (VTR) y AMÉRICA MÓVIL (CLARO CHILE) 2022 – CHILE

La **FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA** de Chile recibió el 29 de octubre de 2021 la notificación presentada por **LIBERTY LATIN AMERICA LTD., LLA UK HOLDING LTD., CONTROLADORA DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES S.A. DE C.V., SERCOTEL S.A. DE C.V. y CLARO CHILE S.A.**, relativa a una operación de concentración consistente en la asociación de **LIBERTY LATIN AMERICA LTD. y AMÉRICA MÓVIL** (conformada por **CLARO CHILE S.A., SERCOTEL S.A. DE C.V. y CONTROLADORA DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES S.A. DE C.V.**) para la conformación de un agente económico independiente y permanente en Chile. Así mismo, se indicó que los negocios de cables submarinos y el negocio de torres de telecomunicaciones quedarían excluidos del aporte a la empresa conjunta³⁶.

³⁶ Fiscalía Nacional Económica de Chile. Resolución de 5 de octubre de 2022. Caso: Liberty Latin America (VTR) y América Móvil (Claro Chile). Págs. 1–2. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2022/10/aprob57b_F295_2021.pdf.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Con respecto a los mercados relevantes afectados por la integración, la autoridad identificó el acceso minorista a internet mediante redes fijas alámbricas, la oferta minorista de televisión de pago y la telefonía fija, además de la oferta minorista móvil de voz, datos y mensajería, con un ámbito geográfico nacional apoyado en análisis locales. Para internet fijo se atendió al acceso por redes alámbricas de red híbrida de fibra y cable coaxial y de fibra óptica hasta el hogar, excluyendo la tecnología de línea de abonado digital y el internet provisto mediante redes móviles por diferencias de desempeño. En televisión de pago se estimó innecesario precisar la frontera entre cable, satélite o protocolo de internet, valorando sustituciones parciales con servicios por internet³⁷.

En acceso a internet por redes fijas alámbricas, pese a niveles de concentración elevados y a que la empresa conjunta se proyectaba como principal actor, se observó pérdida de clientes de **VTR S.A.**³⁸ y **CLARO CHILE S.A.** en los dos años previos, así como el crecimiento de competidores como Mundo y Telefónica, además de superposiciones de redes que no conferirían poder sustancial. En ese sentido, la presión competitiva se vería reforzada por la ventaja de la fibra óptica hasta el hogar frente a la red híbrida de fibra y cable coaxial, por lo que no se acreditó una reducción sustancial de la competencia a nivel nacional ni local³⁹.

De otra parte, en televisión de pago se descartaron efectos unilaterales relevantes a partir de la pérdida de clientes de las partes, el crecimiento de rivales con despliegues significativos y funcionalidades que atraen demanda.⁴⁰ Así mismo, en telefonía fija se rechazó un riesgo competitivo relevante en razón a la disciplina ejercida por competidores con participación similar y de la tendencia decreciente de la demanda⁴¹. En la venta de paquetes de servicios fijos, aun con participaciones proyectadas altas, no se modificaba sustancialmente la estructura competitiva por el menor peso de **CLARO CHILE** en dicho segmento y por el rol determinante del desempeño del acceso a internet fijo⁴².

En los eslabones de infraestructura y otros mercados verticales, incluyendo enlace internacional, redes de larga distancia, redes locales y verticales y torres, se descartaron bloqueos de insumos o de clientes por falta de habilidad o incentivos ante múltiples ofertas alternativas y fijación nacional de variables comerciales minoristas⁴³.

Con todo, el riesgo central identificado fue el de acaparamiento de espectro radioeléctrico, pues la tenencia conjunta superaría límites en determinadas macrobandas y mantendría porciones ociosas, haciéndola apta para reducir sustancialmente la competencia en servicios inalámbricos, en especial en macrobanda media baja y macrobanda media. Las eficiencias alegadas en móvil no se acreditaron ni cuantificaron de modo suficiente para contrapesar dicho riesgo⁴⁴.

En consecuencia, se valoraron como idóneas las medidas ofrecidas por las partes, consistentes en la devolución de 10 MHz en la banda de 3,5 GHz y 10

³⁷ Fiscalía Nacional Económica de Chile. Resolución de 5 de octubre de 2022. Caso: Liberty Latin America (VTR) y América Móvil (Claro Chile). Págs. 3–5. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2022/10/aprob57b_F295_2021.pdf.

³⁸ **LIBERTY LATIN AMERICA LTD.** conforma un *holding* internacional de origen estadounidense dedicado a los servicios de telecomunicaciones y provee en Chile, a través de **VTR S.A.** servicios fijos y móviles minoristas y servicios corporativos, entre otros. Ibidem, página 3.

³⁹ Ibidem, pp. 5–6.

⁴⁰ Ibidem, página 6.

⁴¹ Ibidem, página 7.

⁴² Ibidem, página 6.

⁴³ Ibidem, pp. 7–9.

⁴⁴ Ibidem, pp. 9–11.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

MHz en la banda AWS, junto con la actualización del plan de uso efectivo y eficiente del espectro, así como la desinversión del negocio de televisión satelital directa al hogar de **CLARO CHILE**. Se aprobó la operación condicionada al estricto cumplimiento de tales compromisos⁴⁵.

15.2.2. Caso TIM, CLARO, TELEFÓNICA BRASIL (VIVO) y OI 2022 – BRASIL

El **CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA** de Brasil autorizó, sujeta a medidas correctivas, la adquisición de los activos del **GRUPO OI**⁴⁶ (en adelante **OI**) por parte de **TIM S.A., CLARO S.A. y TELEFÔNICA BRASIL S.A.**, operación aprobada el 9 de febrero de 2022, condicionada al cumplimiento de un acuerdo de control de fusiones suscrito por las empresas. En cuanto al origen de la transacción, en diciembre de 2020 los activos móviles de **OI** fueron adjudicados en subasta pública a la oferta conjunta de **TIM S.A., CLARO S.A. y TELEFÔNICA BRASIL S.A.**⁴⁷.

Con respecto a los mercados relevantes afectados por la integración, la autoridad centró su análisis en el servicio de comunicaciones móviles en Brasil, destacando que la salida de **OI** implicaría la reducción del número de operadores de cuatro a tres y, por ende, un aumento de la concentración en el mercado de servicios móviles⁴⁸.

En relación con los riesgos para la libre competencia, la autoridad consideró que la eliminación de **OI** como oferente generaría una alta concentración y podría afectar negativamente la rivalidad efectiva. No obstante, ponderó el escenario contrafactual de una quiebra de **OI**, que podría profundizar aún más la concentración del mercado debido a la absorción de la mayoría de sus clientes por los líderes existentes. En esa línea, se votó por la aprobación condicionada y se enfatizó que la insolvencia de **OI** afectaría no solo la competencia en móviles sino también al sector de telecomunicaciones en su conjunto, con impactos sobre telefonía fija, banda ancha y comunicación de datos, así como sobre servicios básicos que dependen de la infraestructura de la empresa, incluidos pagos electrónicos, comercio electrónico, servicios postales, atención bancaria, seguridad social y sistemas financieros⁴⁹.

En ese orden de ideas, para mitigar los problemas de competencia y obtener la aprobación, las empresas se sometieron a un acuerdo de control de fusiones con medidas orientadas a facilitar la entrada y expansión de nuevos actores. Entre ellas, la desinversión, mediante oferta pública e independiente, de aproximadamente la mitad de las estaciones base transceptoras adquiridas a **OI**, sin incluir torres ni otras construcciones del sitio ni derechos de radiofrecuencia. Adicionalmente, se establecieron ofertas de acceso mayorista en itinerancia nacional a sus redes y acuerdos con pequeños operadores móviles virtuales que abarcan sus tecnologías, incluida la quinta generación, así como conectividad de Internet de las Cosas y comunicaciones máquina a máquina. Finalmente, **TIM S.A. y TELEFÔNICA BRASIL S.A.** se comprometieron a

⁴⁵ Ibidem, pp 11–14.

⁴⁶ Constituido por **OI S.A., OI MÓVEL S.A. y TELEMAR S.A.**

⁴⁷ Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil. Comunicado oficial de 9 de febrero de 2022. Caso: TIM, Claro y Telefônica Brasil (Vivo) y Oi. s. p. Disponible en: <https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-conditionally-approves-acquisition-of-oi-movel-by-firms-tim-claro-and-vivo>. Decisión: Acuerdo de control de fusiones (versión pública). Disponible en: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPi2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddbx65izmzJhreGT1eFwtoOkqUPAumvHF6dkfsHPdIAVQrE8E6ol6NcORnHoI2J1WcPK1ko9a_GsX8KunAC62Qoh.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

permitir a competidores el arrendamiento de espectro de radio adquirido a **OI** en municipios brasileños y a ofrecer acuerdos de compartición de redes de acceso radioeléctrico⁵⁰.

En consecuencia, tras un escrutinio intenso, el Consejo emitió voto decisorio para autorizar la operación sujeta al acuerdo de control de fusiones. De conformidad con lo señalado por la autoridad, las soluciones propuestas, en conjunto con las condiciones del regulador sectorial y la regulación vigente, son idóneas para reducir barreras de entrada, aumentar el número de competidores y mitigar los problemas de competencia identificados⁵¹.

15.2.3. Caso CELLNEX y HIVORY 2021 — FRANCIA

El 23 de agosto de 2021 **CELLNEX FRANCE GROUPE** (en adelante **CELLNEX**) notificó ante la autoridad francesa de competencia su intención de adquirir el control exclusivo de **HIVORY**⁵² y, mediante decisión del 25 de octubre de 2021, la Autoridad autorizó la operación sujeta a condiciones. Como resultado de la transacción, las infraestructuras pasivas de la red de telefonía móvil de **ALTICE** fueron desinvertidas a favor de **CELLNEX**⁵³.

En esta ocasión, la autoridad analizó el alojamiento de equipamientos de telecomunicaciones móviles en infraestructuras pasivas, distinguiendo entre componentes “pasivos” (pilono o mástil, sala técnica y equipamiento necesario para operar) y componentes “activos” alojados sobre los anteriores. Así mismo, describió la instalación de la infraestructura pasiva en terrenos o puntos elevados con derecho de ocupación, y segmentó por tipos de sitio entre “pilonos”, “azoteas” y “otros” (por ejemplo, torres de agua, campanarios o puentes), con una diferenciación adicional entre zonas urbanas y zonas periurbanas y rurales⁵⁴.

Frente a los potenciales riesgos para la libre competencia, la autoridad francesa de competencia concluyó que la operación era apta para afectar de manera significativa la competencia en los mercados de alojamiento en “azoteas” y “otros” ubicados en zonas urbanas, donde la posición combinada de las partes alcanzaba niveles muy elevados en un contexto de barreras de entrada altas. La investigación corroboró que, en dichas áreas urbanas, la co-localización resulta más compleja por restricciones técnicas y contractuales, lo que limita la presión competitiva efectiva de otros oferentes frente a la nueva entidad⁵⁵.

En consecuencia, para atender estas preocupaciones, **CELLNEX** asumió compromisos estructurales consistentes en ceder, a uno o más operadores aprobados por la Autoridad francesa, un paquete sustancial de activos urbanos: entre 2.900 y 3.000 sitios “en azoteas” activos y entre 300 y 400 sitios “otros” activos, eliminando así la adición de cuotas derivada de la operación en los segmentos más problemáticos. Con base en dichos compromisos —considerados idóneos para mantener una estructura rival suficiente— la Autoridad francesa de competencia autorizó la transacción al término de un examen de Fase 1⁵⁶.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Empresa controlada en un 50,01% por **ALTICE FRANCE** (en adelante **ALTICE**), y en un 49,99% por la sociedad **STARLIGHT BIDCO**.

⁵³ Autorité de la concurrence de Francia. Decisión n.º 21-DCC-197 de 25 de octubre de 2021. Caso: Cellnex y Hivory. Disponible en: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/communiqués-de-presse/mobile-network-infrastructure-autorité-cleared-acquisition-hivory-cellnex>. Decisión: texto completo (versión pública). Disponible en: https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2021-11/21-028_publique_decision_21dcc197.pdf.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

15.2.4. Caso BT GROUP PLC y EE LIMITED 2016 — REINO UNIDO

El 9 de junio de 2015, la autoridad de competencia de Reino Unido remitió a investigación la proyectada adquisición de **EE LIMITED** (en adelante **EE**) por parte de **BT GROUP PLC** (en adelante **BT**). Se trataba de una operación de concentración entre un proveedor integrado de servicios y redes fijas —incluidos el acceso local, el *backhaul* y las líneas alquiladas a través de Openreach— y un operador de servicios móviles y fijos, con coincidencias en la provisión minorista y vínculos verticales en los segmentos mayoristas⁵⁷.

La autoridad estructuró su análisis en torno a cinco mercados relevantes: (i) servicios móviles minoristas, (ii) servicios móviles mayoristas, (iii) *backhaul* móvil, (iv) banda ancha mayorista y (v) banda ancha fija minorista. El objetivo consistió en determinar si la operación podía generar efectos restrictivos sustanciales para la libre competencia en cualquiera de estos mercados⁵⁸.

Respecto del mercado de servicios móviles minoristas, se evaluaron dos hipótesis de daño: la posible eliminación de **BT** como competidor potencial —en su calidad de operador móvil virtual— y el eventual fortalecimiento de **EE** que deteriorara la rivalidad dinámica en el largo plazo. La autoridad concluyó que, dadas las condiciones del mercado y la capacidad de respuesta de los operadores rivales, no existían elementos suficientes para prever una disminución sustancial de la competencia por estas vías⁵⁹.

En el mercado mayorista de servicios móviles, el análisis se centró en la posibilidad de un cierre vertical de insumos frente a operadores dependientes de capacidad mayorista para ofrecer paquetes convergentes fijo-móvil. Se consideraron escenarios de negativa a contratar, degradación de calidad y debilitamiento de ofertas, tanto en contratos nuevos como en los vigentes. Sin embargo, con base en la existencia de fuentes alternativas de suministro y la presión competitiva ejercida por otros operadores con red propia, la autoridad de competencia de Reino Unido descartó que la entidad integrada tuviera capacidad e incentivos suficientes para restringir la libre competencia de manera sustancial⁶⁰.

En relación con el mercado de *backhaul* móvil, se estudiaron riesgos de cierre mediante precios, calidad, decisiones de inversión y provisión gestionada de servicios, incluyendo un eventual estrechamiento de márgenes y el uso exclusivo de capacidad propia que excluyera a terceros proveedores de fibra oscura. La autoridad de Reino Unido consideró la regulación sectorial vigente, los costos relativos del servicio, las opciones tecnológicas y contractuales disponibles, y los incentivos de la entidad resultante de la fusión. En consecuencia, descartó riesgos significativos de reducción de competencia en este segmento⁶¹.

De igual forma, en los mercados de banda ancha mayorista y fija minorista se analizaron eventuales riesgos de exclusión relacionados con la priorización de inversiones, el acceso a productos regulados y las condiciones de suministro. Al respecto, se determinó que la operación no afectaba la eficacia de los mecanismos regulatorios existentes ni alteraba los incentivos de modo tal que

⁵⁷ Competition and Markets Authority del Reino Unido. Summary of Final Report de 15 de enero de 2016. Caso: BT Group plc y EE Limited. Págs. 1–2. Disponible en: https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/5697d55aed915d474700001d/BT-EE_summary_final_report.pdf.

⁵⁸ Ibidem, página 3.

⁵⁹ Ibidem, pp. 3–5.

⁶⁰ Ibidem, pp. 5–7.

⁶¹ Ibidem, pp. 8–11.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

generara un perjuicio competitivo relevante para los proveedores rivales, tanto en servicios de banda ancha estándar como de alta velocidad⁶².

Finalmente, se descartaron efectos anticompetitivos de tipo coordinado o de conglomerado, así como interacciones entre las distintas teorías de daño evaluadas. En ese orden de ideas, la autoridad de competencia de Reino Unido concluyó que la operación no sería susceptible de generar una disminución sustancial de la competencia en ninguno de los mercados analizados, razón por la cual fue autorizada⁶³.

15.2.5. Caso VODAFONE GROUP PLC (VODAFONE) y CK HUTCHISON HOLDINGS LIMITED (CK HUTCHINSON) — REINO UNIDO

La autoridad de competencia de Reino Unido evaluó la operación de concentración propuesta por **VODAFONE GROUP PLC** (en adelante **VODAFONE**) y **CK HUTCHISON HOLDINGS LIMITED** (en adelante **CK HUTCHINSON**) consistente en la integración de sus negocios móviles en Reino Unido: **VODAFONE LIMITED** (en adelante **VUK**) y **HUTCHISON 3G UK LIMITED** (en adelante **3UK**). La transacción se estructuró como una empresa conjunta mediante un acuerdo suscrito en junio de 2023, en el cual se previó que **VODAFONE** tendría el 51% y **CK HUTCHISON** el 49% de participación en la nueva entidad integrada⁶⁴.

En cuanto a los mercados relevantes, la autoridad de Reino Unido delimitó dos segmentos: (i) el mercado de servicios móviles minoristas (voz, datos y mensajería) para consumidores y empresas⁶⁵ y (ii) el mercado de servicios móviles mayoristas, en el que los OMR proveen acceso a OMV^{66,67}. Ambos mercados fueron considerados de alcance nacional⁶⁸. Así mismo, se identificó que los otros dos OMR que participan en el mercado son **BT GROUP PLC** (en adelante **BTEE**) y **VMED O2 UK LIMITED** (en adelante **VMO2**)⁶⁹.

En el mercado minorista, la autoridad de competencia del Reino Unido concluyó que **VUK** y **3UK** compiten estrechamente, acumulando conjuntamente más de 27 millones de suscripciones. Al respecto, concluyó que la reducción de cuatro a tres OMR aumentaría el riesgo de alzas de precios, paquetes de datos más limitados y deterioro de las condiciones de servicio, en perjuicio particular de los consumidores más sensibles al precio⁷⁰.

En el mercado mayorista, la autoridad identificó que **VUK** y **3UK** son alternativas cercanas para los OMV, habiendo competido entre sí en licitaciones importantes. En ese sentido, la integración dejaría únicamente tres OMR (**BTEE**, **VMO2** y la nueva entidad integrada), restringiendo las opciones de los OMV y debilitando su capacidad para negociar condiciones competitivas dado que comprometería

⁶² Ibidem, pp. 11–14.

⁶³ Ibidem, pp. 14–15.

⁶⁴ ANTICIPATED JOINT VENTURE BETWEEN VODAFONE GROUP PLC AND CK HUTCHISON HOLDINGS LIMITED CONCERNING VODAFONE LIMITED AND HUTCHISON 3G UK LIMITED. Final Report. ME/7064/23. Pág. 9. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6756f990f96f5424a4b877b7/Final_report_9_December_2024.pdf

⁶⁵ Ibidem, pp. 68–73.

⁶⁶ Como Sky Mobile, Tesco Mobile, Lyca Mobile, Lebara y iD Mobile.

⁶⁷ ANTICIPATED JOINT VENTURE BETWEEN VODAFONE GROUP PLC AND CK HUTCHISON HOLDINGS LIMITED CONCERNING VODAFONE LIMITED AND HUTCHISON 3G UK LIMITED. Final Report. ME/7064/23. Pág. 73–75. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6756f990f96f5424a4b877b7/Final_report_9_December_2024.pdf

⁶⁸ Ibidem, pp. 68–75.

⁶⁹ Ibidem, página 7.

⁷⁰ Ibidem, pp. 217–218.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

los incentivos del operador integrado para ofrecer condiciones competitivas a los OMV⁷¹.

La autoridad evaluó también los acuerdos de compartición de redes. **VUK** y **VMO2** participan en Beacon, mientras que **3UK** y **BTEE** en MBNL. Estos acuerdos permiten a **BTEE** y **3UK**, por un lado, y a **VMO2** y **VUK**, por otro, compartir, en cierta medida, los costes de despliegue y mantenimiento de sus redes, al tiempo que siguen compitiendo entre sí a nivel minorista y mayorista⁷². El análisis se centró en determinar si, tras la operación, la entidad integrada tendría incentivos para combinar la información recibida en ambos esquemas. Al respecto, la autoridad concluyó que la utilidad de la información a la que accedería es limitada y que no existirían incentivos adicionales para vulnerar las salvaguardas de confidencialidad establecidas. En consecuencia, determinó que la operación de integración no daría lugar a una disminución sustancial de la competencia con ocasión de los acuerdos de compartición de redes⁷³.

Respecto de las eficiencias, las partes afirmaron que, tras el cierre, millones de clientes de **VUK** y **3UK** disfrutarían en los primeros 12 meses de una mejor experiencia de red (mayor cobertura y fiabilidad) sin costo adicional; que el negocio combinado invertiría £11.000 millones en el Reino Unido para crear una de las redes 5G SA más avanzadas de Europa; y que la operación crearía un tercer operador con escala, nivelando el campo competitivo frente a **BTEE** y **VMO2** e incrementando la competencia. También resaltaron un acuerdo paralelo con **VMO2** (Beacon 4.1) que incluiría cesión de espectro y acceso a sitios de red, fortaleciendo a este competidor. Sin embargo, la autoridad de competencia de Reino Unido consideró que, sin compromisos legalmente vinculantes, el incentivo de las partes a ejecutar plenamente dicho plan era incierto⁷⁴.

Como resultado de su evaluación, la autoridad concluyó que la operación generaría una disminución sustancial de la libre competencia en ambos mercados. Para mitigar estos riesgos, identificó dos remedios posibles: prohibir la integración o implementar un paquete de compromisos de red (*Network Commitment Package*). Este último incluía: (i) un compromiso legal de inversión en redes durante 8 años, supervisado por **OFCOM**⁷⁵ y la autoridad de competencia del Reino Unido, destinado a garantizar mejoras efectivas en cobertura, capacidad y calidad; y (ii) un conjunto de protecciones temporales por, al menos, 3 años, que abarcan el mantenimiento de determinados planes minoristas para evitar alzas inmediatas de precios y la fijación de condiciones mayoristas preacordadas y no discriminatorias para los OMV⁷⁶.

En consecuencia, la autoridad de competencia del Reino Unido resolvió que la operación solo podría aprobarse si se cumplían estrictamente los compromisos descritos en el *Network Commitment Package*. De lo contrario, la concentración sería prohibida⁷⁷.

⁷¹ Ibidem, pp. 302-304.

⁷² Ibidem, página 9.

⁷³ Ibidem, pp. 19-20.

⁷⁴ Ibidem, página 7.

⁷⁵ Ofcom es el organismo regulador y la autoridad de competencia para las industrias de las comunicaciones del Reino Unido. Regula los sectores de la televisión y la radio, las telecomunicaciones fijas y móviles, los servicios postales y las ondas radioeléctricas en las que operan los dispositivos inalámbricos. Tomado de: <https://www.gov.uk/government/organisations/ofcom>

⁷⁶ ANTICIPATED JOINT VENTURE BETWEEN VODAFONE GROUP PLC AND CK HUTCHISON HOLDINGS LIMITED CONCERNING VODAFONE LIMITED AND HUTCHISON 3G UK LIMITED. Final Report. ME/7064/23. Pág. 20-23. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6756f990f96f5424a4b877b7/Final_report_9_December_2024.pdf

⁷⁷ Ibidem, página 24.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

15.2.6. Caso ORANGE y MÁSMÓVIL – ESPAÑA

En el caso de la integración entre **ORANGE ESPAGNE S.A.U.** (en adelante **ORANGE**) y **MÁSMÓVIL IBERCOM S.A.U.** (en adelante **MÁSMÓVIL**) en España, la **COMISIÓN EUROPEA** fue la entidad encargada de revisar los posibles impactos de la operación, dado su carácter comunitario. En 2022, ambas empresas decidieron combinar sus negocios mediante un contrato de “*joint venture*” con el propósito de fortalecer su posición en el mercado. La autoridad de competencia encontró que, a partir de la forma en que estaba planteada la operación, el mercado pasaría de tener cuatro grandes competidores a sólo tres, siguiendo en el mercado **TELEFÓNICA S.A.** y **VODAFONE ESPAÑA S.A.U.**

Además, la **COMISIÓN EUROPEA** encontró que la operación generaba impedimentos significativos sobre la libre competencia por efectos horizontales no coordinados en mercados como el móvil minorista, internet fijo, paquetes Multiplay y paquetes fijo-móvil convergentes⁷⁸. Los efectos estarían asociados a que (i) las cuotas combinadas rozaban o superaban el 40%, con incrementos relevantes en varios mercados, (ii) las partes eran competidores directos y (iii) las presiones competitivas ejercidas por los OMV resultaban insuficientes para disciplinar al nuevo operador⁷⁹. También se analizaron posibles eficiencias, como ahorros de costes, eliminación de doble marginalización y despliegues adicionales de FTTH y 5G. Sin embargo, se concluyó que dichas eficiencias no compensaban los riesgos competitivos⁸⁰.

En ese orden, y con el fin de evitar impactos desproporcionados sobre la libre competencia, la **COMISIÓN EUROPEA** impuso una serie de condicionamientos orientados a: (i) la cesión de 60 MHz de espectro a favor de **DIGI SPAIN** (en adelante **DIGI**) y (ii) la opción de celebrar un acuerdo nacional de *Roaming* mayorista, con un esquema de precios por capacidad que cubría todas las tecnologías y permitiría a otros operadores disponer de una oferta vinculante para cursar tráfico en la red del ente integrado⁸¹.

Al establecer estos remedios, la **COMISIÓN EUROPEA** valoró que el conjunto de estas medidas otorgaba a **DIGI** la capacidad real de aproximarse a la presión competitiva que ejercía **MÁSMÓVIL** antes de la operación, y, con ello, preservar la dinámica competitiva de los mercados mayoristas. La lógica de la intervención fue que estos remedios atenuaban los riesgos de aumentos de precios y del debilitamiento de la competencia en los mercados de móvil, fijo y ofertas convergentes, al trasladar a un tercero los insumos suficientes para mantener condiciones cercanas a las existentes previamente⁸².

15.2.7. Caso LIBERTY GLOBAL (VIRGIN MEDIA) y TELEFÓNICA (O2) 2021 – REINO UNIDO

El 11 de diciembre de 2020, la autoridad de competencia del Reino Unido remitió a investigación la integración propuesta entre **LIBERTY GLOBAL PLC** y **TELEFÓNICA S.A.** consistente en unir sus operaciones en el Reino Unido, específicamente las de **VIRGIN MEDIA INC.** (en adelante **VIRGIN MEDIA**) y

⁷⁸ European Commission. Commission Decision of 20 February 2024 declaring a concentration compatible with the internal market and the functioning of the EEA Agreement. Pág. 64. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202426/M_10896_10132275_5929_5.pdf

⁷⁹ Ibidem, página 84

⁸⁰ Ibidem, página 290.

⁸¹ Ibidem, página 390.

⁸² Ibidem, página 386.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

O2 HOLDINGS LIMITED (en adelante **O2**)⁸³. Esta integración se estructuró como una empresa común con participación igualitaria y gobierno conjunto⁸⁴. En lo relativo a la delimitación de los mercados relevantes, el análisis se concentró, por una parte, en el suministro mayorista de líneas arrendadas para operadores de redes móviles, destinadas al *backhaul* móvil, diferenciando entre los niveles de acceso y agregación, con un alcance geográfico de carácter local;⁸⁵ y, por otra parte, en el suministro mayorista de servicios móviles dirigidos a operadores móviles virtuales en el Reino Unido. En este contexto, la autoridad descartó la existencia, en ese momento, de un mercado minorista separado para paquetes convergentes fijo-móvil⁸⁶.

En relación con los riesgos para la libre competencia en el mercado mayorista de líneas arrendadas destinadas al *backhaul* móvil, la autoridad del Reino Unido examinó la posibilidad de una estrategia de cierre de insumos por parte de la entidad integrada, ya fuera total o parcial. Este análisis se sustentó en las diferencias técnicas y de costos entre productos pasivos de fibra oscura y productos activos, en la incidencia del *backhaul* dentro de la estructura de costos de los operadores de redes móviles, y en la presión competitiva derivada de la presencia generalizada de Openreach. La autoridad concluyó que (i) si bien algunos operadores manifestaron preferencia por la fibra oscura, los productos activos resultaban técnicamente sustituibles, (ii) las diferencias de costos no otorgaban a la entidad integrada la capacidad de aumentar sustancialmente los costos de sus competidores, y (iii) tanto los contratos de suministro vigentes como los esquemas de compartición de redes restringen su margen de maniobra⁸⁷.

En lo que respecta a los incentivos para implementar una estrategia de cierre en el mercado mayorista de líneas arrendadas, la autoridad aplicó un análisis cuantitativo de aritmética vertical, con el fin de determinar si las pérdidas aguas arriba, derivadas de una eventual retirada de oferta o de incrementos en los precios, podrían ser compensadas por ganancias aguas abajo, asociadas al desvío de demanda hacia la entidad integrada. La evidencia empírica demostró que ni la suspensión del suministro ni el aumento de precios resultarían rentables. En consecuencia, la autoridad concluyó que la entidad integrada tampoco tendría incentivos económicos para ejecutar una estrategia de cierre en este eslabón de la cadena⁸⁸.

En el mercado mayorista de servicios móviles dirigidos a operadores móviles virtuales, el análisis se centró en la eventual capacidad e incentivo de la entidad integrada para perjudicar a aquellos operadores que ofrecen servicios fijos, incluidos los que actualmente adquieren capacidad de **O2**. Con base en documentos internos, procesos de licitación recientes, estrategias comerciales de los operadores y elementos relativos a la capacidad y calidad de red, se determinó que los operadores de redes móviles rivales participan de forma creíble en la provisión mayorista. Así mismo, se constató que el costo del acceso mayorista constituye una fracción reducida del precio de los paquetes fijo-móvil, lo cual limita la eficacia de una eventual degradación como mecanismo para restringir la competencia aguas abajo. Así las cosas, la autoridad examinó la

⁸³ Competition and Markets Authority del Reino Unido. Final report de 20 de mayo de 2021. Caso: Anticipated joint venture between Liberty Global plc and Telefónica S.A. (Virgin Media y O2). Página 9. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60a55ec58fa8f520c5e44021/Virgin_O2_-_Final_Report_20.5.21.pdf.

⁸⁴ Ibidem, página 11.

⁸⁵ Ibidem, pp. 13-18.

⁸⁶ Ibidem, pp. 18-23.

⁸⁷ Ibidem, pp. 14-18.

⁸⁸ Ibidem, página 18.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

posibilidad de interferencia dentro de los contratos vigentes y concluyó que la entidad integrada dispone de medios limitados para afectar su ejecución⁸⁹.

En la evaluación de los incentivos en el mercado mayorista de servicios móviles, la autoridad examinó la propensión de los consumidores a desagregar los componentes fijo y móvil de sus paquetes ante un eventual deterioro del servicio móvil. Determinó que los usuarios pueden —y con frecuencia lo hacen— contratar por separado dichos componentes, dado que se celebran contratos independientes y que la decisión de compra de servicios fijos y móviles responde a dinámicas distintas. Asimismo, verificó que la posibilidad de recaptura integral de paquetes fijo-móvil por parte de la entidad integrada se encuentra limitada, tanto por la existencia de otros oferentes como por el alcance geográfico restringido de la red fija de **VIRGIN MEDIA**. Por último, el ejercicio de aritmética vertical reveló que ni una estrategia de cierre total ni parcial frente a operadores móviles virtuales —incluso en escenarios de renovación contractual— resultaría rentable⁹⁰.

En consecuencia, y tras ponderar de manera conjunta los elementos relacionados con la capacidad, los incentivos y los efectos en ambas teorías verticales de daño, la **AUTORIDAD DE COMPETENCIA Y MERCADOS** del Reino Unido concluyó que la operación no generaría una disminución sustancial de la competencia en ninguno de los mercados analizados. Por tanto, procedió a autorizarla⁹¹.

15.2.8. Cas: AT&T INC. y NII HOLDINGS INC. (NEXTEL MÉXICO) 2015 – MÉXICO

El 9 de febrero de 2015, **AT&T INC.** (en adelante **AT&T**) y **NII HOLDINGS INC.** (en adelante **NII**) notificaron formalmente al **INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES** de México una operación de concentración consistente en la adquisición, por parte de **NEW CINGULAR WIRELESS SERVICES INC.**, de **NEXTEL INTERNATIONAL (URUGUAY) LLC**. Esta transacción, de carácter estructural, otorgaría a **AT&T** el control de las subsidiarias operativas de **NII** en México, encargadas de la prestación de servicios móviles bajo la marca **NEXTEL**⁹².

La autoridad identificó dos mercados relevantes afectados por la operación. Por una parte, el mercado de telecomunicaciones móviles con alcance geográfico nacional y; por otra, el mercado de interconexión en el ámbito de las redes de los concesionarios. Así mismo, concluyó que los servicios fijos no constituyen sustitutos de los móviles y descartó la existencia de sustituibilidad por telefonía satelital, debido a las diferencias en precios, funcionalidades, equipamientos y en los patrones de demanda y uso por parte de los consumidores⁹³.

Al evaluar los riesgos para la libre competencia en el mercado de telecomunicaciones móviles en México, la autoridad concluyó que, pese a la existencia de barreras a la entrada, la operación no implicaría una reducción significativa de la competencia. Lo anterior, en razón de que (i) la participación combinada de **AT&T** con los activos adquiridos de **NEXTEL** no resultaría elevada en términos de usuarios ni de ingresos, y porque el agente económico resultante

⁸⁹ Ibidem, pp. 18-23.

⁹⁰ Ibidem, pp. 21-23.

⁹¹ Ibidem, página 23.

⁹² Instituto Federal de Telecomunicaciones de México. Resolución de 29 de abril de 2015. Caso: AT&T, Inc. y NII Holdings, Inc. (Nextel México). Págs. 2-3 y 8. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdologia/vppiftext29041586acc.pdf>.

⁹³ Ibidem, pp. 25, 46 y 47.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

estaría sometido a la disciplina competitiva ejercida por **RADIOMOVIL DIPS A.S. DE C.V.**, bajo la marca **TELCEL** (empresa controlada por **AMÉRICA MÓVIL S.A.B. DE C.V. — AMÉRICA MÓVIL**), el principal operador del mercado, y por **TELEFÓNICA S.A.**; (ii) los usuarios tienen la posibilidad de migrar a otro operador con facilidad; y (iii) existe espectro disponible para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles en el corto y mediano plazo⁹⁴. En esta línea, se descartaron efectos unilaterales que permitieran al nuevo agente fijar precios o restringir el abasto sin que sus competidores pudieran contrarrestarlo⁹⁵.

No obstante, la autoridad identificó un riesgo asociado a los vínculos históricos entre **AT&T** y el grupo **AMÉRICA MÓVIL**. Por esta razón, condicionó la autorización a la implementación de medidas de comportamiento orientadas a evitar cualquier influencia o intercambio de información sensible entre ambos grupos económicos. En particular, **AT&T** se obligó a solicitar autorización previa para cualquier acto, contrato o convenio con personas que participen o puedan influir en las decisiones corporativas, legales, financieras, operativas o comerciales del grupo **AMÉRICA MÓVIL**. Así mismo, se estableció la obligación de obtener autorización para cualquier “Actividad de Influencia” que pueda implicar la designación de personas con capacidad decisoria, la intervención en procesos de toma de decisiones o la adquisición de control sobre dicho grupo. El régimen incluyó procedimientos y plazos de respuesta por parte de la autoridad, así como supuestos de exclusión de autorización previa en caso de transacciones ordinarias de mercado o de concentraciones sujetas a notificación propia. Estas condiciones se mantendrían exigibles hasta el 13 de noviembre de 2017⁹⁶.

Así las cosas, la operación fue autorizada sujeta al cumplimiento de las referidas condiciones impuestas. La autorización se otorgó con una vigencia de (6) meses contados a partir de su notificación. La decisión fue adoptada por unanimidad el 29 de abril de 2015⁹⁷.

15.2.9. Caso HUTCHISON (THREE) y TELEFÓNICA UK (O2) 2016 — REINO UNIDO

La **COMISIÓN EUROPEA** prohibió la adquisición propuesta de **TELEFÓNICA UK** por **3UK** al concluir que la operación reduciría de manera significativa la competencia en el mercado británico de comunicaciones móviles y generaría perjuicios para los consumidores y la innovación⁹⁸.

Con respecto a los mercados relevantes y al contexto sectorial, la evaluación se centró en el mercado minorista de servicios móviles en el Reino Unido, caracterizado por la presencia de cuatro operadores de redes móviles —**EE** (filial de **BT**), **O2** (filial de **TELEFÓNICA S.A.**), **VODAFONE** y **THREE** (de **3UK** —, con niveles de precios entre los más bajos de la Unión Europea y un alto grado de despliegue y uso de tecnología de cuarta generación. La comisión también examinó el papel de los operadores móviles virtuales, que acceden a la infraestructura mediante acuerdos mayoristas, así como la incidencia de los convenios de compartición de redes —**MBNL** entre **EE** y **THREE**, y **Beacon** entre **VODAFONE** y **O2**— los cuales permiten compartir costos de despliegue sin afectar la competencia en el segmento minorista⁹⁹.

⁹⁴ Ibidem, pp. 123-127.

⁹⁵ Ibidem, página 125.

⁹⁶ Ibidem, pp. 126-127.

⁹⁷ Ibidem, página 143.

⁹⁸ Comisión Europea. Comunicado de prensa de 11 de mayo de 2016. Caso: Hutchison (Three) y Telefónica UK (O2) — Prohibición de concentración. s. p. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_16_1704.

⁹⁹ Ibidem.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

En relación con los riesgos sobre la libre competencia, se consideró que la operación eliminaría la rivalidad directa entre dos actores significativos: **THREE**, último entrante al mercado y motor clave de competencia, y **O2**, segundo operador por ingresos y líder en número de abonados si se incluye su participación en **TESCO MOBILE**. Además, la operación reduciría de cuatro a tres el número de operadores de red, posicionando a la entidad fusionada como nuevo líder del mercado, con probables efectos adversos sobre los precios, la variedad de ofertas y la calidad del servicio¹⁰⁰.

Adicionalmente, se concluyó que la operación afectaría negativamente el desarrollo de la infraestructura de redes móviles al ubicar a la entidad fusionada como parte de ambos acuerdos de uso compartido (MBNL y Beacon), lo que le otorgaría visibilidad sobre los planes de despliegue de los dos rivales restantes. Esta situación debilitaría a **EE** y a **VODAFONE**, y comprometería la evolución de la red, incluido el despliegue de tecnologías de nueva generación como 5G, en detrimento de consumidores y empresas. A su vez, se advirtió que la operación reduciría el número de redes disponibles para alojar operadores móviles virtuales, deteriorando su capacidad de negociación para obtener condiciones mayoristas favorables, con impactos negativos sobre la libre competencia en el segmento minorista que depende de dicho acceso¹⁰¹.

En cuanto a las medidas propuestas por **3UK**, la comisión concluyó que no resultaban adecuadas para resolver las preocupaciones identificadas. En particular, la cesión de capacidad de red a uno o dos operadores móviles virtuales, la enajenación de la participación en **TESCO MOBILE** junto con un acuerdo mayorista, la oferta de acceso a **VIRGIN MEDIA**, el mantenimiento de compromisos de acceso a tecnologías futuras y la permanencia en los acuerdos MBNL y Beacon, no corregían los problemas estructurales derivados de la reducción de operadores de red ni la perturbación de los acuerdos de compartición. Además, estas medidas eran predominantemente conductuales, dependían de acuerdos futuros y presentaban serias dificultades de aplicación y supervisión¹⁰².

Por tanto, la comisión decidió bloquear la operación con el fin de proteger a los consumidores y a las empresas del Reino Unido frente a eventuales aumentos de precios, reducción en la calidad del servicio y freno a la innovación en el sector de las comunicaciones móviles¹⁰³. Sin embargo, el 28 de mayo de 2020, el **TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA** anuló la decisión de la **COMISIÓN EUROPEA** que, en 2016, había prohibido la adquisición de **TELEFÓNICA UK (O2)** por **3UK (THREE)**. La sentencia se basó en la aceptación de varios motivos de recurso presentados por **THREE**, sin entrar a considerar los restantes¹⁰⁴.

Sobre el particular, el Tribunal concluyó que la comisión no demostró, conforme al estándar legal aplicable que la operación implicara un impedimento significativo para la competencia efectiva. En particular, no acreditó con suficiencia los efectos negativos sobre precios, calidad del servicio o innovación en el mercado de telefonía móvil del Reino Unido. Así mismo, el análisis cuantitativo sobre el impacto en precios fue considerado insuficiente, al

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Tribunal General de la Unión Europea. Sentencia de 28 de mayo de 2020 (Sala Primera ampliada). Caso: CK Telecoms UK Investments Ltd contra Comisión Europea, asunto T-399/16, que anula la Decisión C(2016) 2796 final. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226867&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4458141>.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

presentar errores jurídicos en la interpretación de datos sobre crecimiento de abonados y la relevancia competitiva de **THREE**. Igualmente, la comisión no logró probar que la operación afectaría de manera significativa los acuerdos de compartición de redes (MBNL y Beacon), ni que esa situación conllevaría un debilitamiento efectivo sobre la libre competencia. Por otro lado, el Tribunal rechazó la hipótesis según la cual la fusión habría permitido a la entidad resultante obstaculizar el acceso de operadores móviles virtuales a condiciones mayoristas favorables, al considerar que la comisión no acreditó suficientemente tal efecto adverso. Con base en estas consideraciones, el **TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA** anuló la prohibición impuesta por la Comisión¹⁰⁵.

16. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN

De acuerdo con la información aportada por las **INTERVINIENTES** en la comunicación radicada con el No. 24-546942-000 del 20 de diciembre de 2024, la operación proyectada consiste en:

“De conformidad con la hoja de términos de fecha 16 de julio de 2024, suscrita por MILLICOM SPAIN S.L. y TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA S.A., la operación proyectada hace referencia a la posible adquisición por parte de MILLICOM SPAIN S.L. (matriz de Tigo-UNE) o una filial de esta (el “Comprador” o “MIC”), del 100% de la participación accionaria de TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA S.A. (el “Vendedor”) en Movistar, lo que, en adelante, se denominará la “Transacción” o la “Transacción Proyectada”.

El Vendedor venderá a MIC el 100% de su participación en el capital social de Movistar, el cual representa el 67,5% del total de las acciones de Movistar.

Como consecuencia de la Transacción, MIC adquirirá el control competitivo y corporativo sobre Movistar, lo que dará como resultado un ‘Ente Integrado’”¹⁰⁶.

Con base en lo expuesto, la operación proyectada consiste en una compraventa de acciones mediante la cual se transferirá la totalidad de la participación accionaria que **TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA** posee en **MOVISTAR** a favor de **MILLICOM** o de una de sus filiales. Esta participación equivale al 67,5 % del capital social de **MOVISTAR**. A continuación, se describirán los aspectos relevantes del contrato de compraventa de acciones suscrito entre las **INTERVINIENTES**.

16.1. Contrato de compraventa de acciones sobre el cual se soporta la operación de integración

La operación de integración proyectada se soporta jurídicamente en un contrato de compraventa de acciones cuyo objeto consiste en la transferencia del 67,5 % de las acciones de **MOVISTAR**, actualmente en poder de **TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA S.A.**, sociedad constituida conforme a las leyes del Reino de España. Esta participación sería adquirida por **MILLICOM**, sociedad igualmente constituida bajo la legislación española. Además, conforme a lo pactado, **MILLICOM** manifestó su intención de adquirir el [REDACTED] restante de las acciones de **MOVISTAR**, actualmente en cabeza de [REDACTED]. Para tal fin, la compradora se obligó a presentar una oferta bajo condiciones económicas no inferiores a las acordadas con **TELEFÓNICA**

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Documento “24546942--0000000002” del consecutivo 0 de la Carpeta Pública del Expediente, pp. 1-2. Entiéndase que en el presente documento cuando se hace referencia al “Expediente”, el mismo corresponde al radicado con el No. 24-546942.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

HISPANOAMÉRICA y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 226 de 1995¹⁰⁷.

De conformidad con la definición contractual de “Negocio” acordada por las **INTERVINIENTES**, la operación proyectada comprendería las actividades económicas desarrolladas por las empresas del grupo, las cuales, en el contexto colombiano, abarcarían: (i) la prestación de servicios de telecomunicaciones fijas, móviles y satelitales a usuarios finales; (ii) servicios de telecomunicaciones de banda ancha, tanto fija como móvil; (iii) el despliegue, operación, mantenimiento y provisión de redes de fibra óptica; (iv) servicios de centro de contacto; (v) servicios de televisión por suscripción; y (vi) la prestación de servicios dirigidos a clientes empresariales, incluyendo servicios en la nube —tales como infraestructura como servicio (*IaaS*) y *software* como servicio (*SaaS*)—, servicios gestionados y profesionales, soluciones de ciberseguridad, redes de área amplia definidas por *software* (*SDWAN*) y comunicaciones unificadas como servicio¹⁰⁸.

Es importante mencionar que el contrato de compraventa de acciones incorpora una cláusula de no competencia en virtud de la cual **TELEFÓNICA, TELEFÓNICA HISPANOAMÉRICA** y sus entidades vinculadas se obligan, durante un período de tres años completos, contados a partir de la fecha de cierre inicial¹⁰⁹, a abstenerse, y a procurar que cada una de sus respectivas afiliadas se abstenga, de incurrir en dos tipos específicos de conductas que se detallan a continuación.

La primera conducta consiste en participar, directa o indirectamente, en cualquier actividad económica que compita con el “Negocio” tal como exista en la fecha de cierre inicial dentro del territorio colombiano. Esta obligación excluye las siguientes actividades: (i) prestación directa o indirecta de servicios de nube o de ciberseguridad a clientes finales; (ii) prestación directa o indirecta de servicios de “Internet de las Cosas” a clientes finales; (iii) provisión de servicios de *big data* dirigidos a clientes finales; y (iv) desarrollo de negocios de finanzas digitales y servicios de pagos, incluidos la banca electrónica y el comercio de *commodities* y valores.¹¹⁰

La segunda conducta prohibida se refiere a la contratación, solicitud o aceptación de la prestación de servicios por parte de cualquier empleado actual de las empresas del grupo en Colombia. Esta restricción admite las siguientes excepciones: (i) cuando se realicen convocatorias abiertas al público o publicaciones generales que no estén dirigidas específicamente a empleados de las empresas del grupo, y se contrate a personas que respondan a dichas convocatorias; (ii) cuando se trate de personas cuya relación laboral con las empresas del grupo haya terminado con posterioridad a la fecha de cierre inicial; y (iii) cuando se trate de empleados que hayan terminado voluntariamente su relación laboral con las empresas del grupo, siempre que hayan transcurrido el

¹⁰⁷ Documento “Anexo 1. SPA Millicom International Celular – Telefónica Hispanoamérica”, de la carpeta 24546942--0057600007 del consecutivo 576 de la Carpeta Reservada de Intervinientes, página 1, (Documento PDF).

¹⁰⁸ Ibidem, página 4, (Documento PDF).

¹⁰⁹ En el marco del contrato, el cierre inicial se refiere al momento en que se materializa la compraventa y la transferencia efectiva a favor del comprador del 100% de las acciones objeto de la operación, con excepción de aquellas acciones que se encuentran pignoradas (*Company Pledged Shares*). En esta etapa, el vendedor transfiere la totalidad de las acciones de su propiedad, salvo aquellas gravadas, y se entiende que la operación ha alcanzado un estado sustancial de ejecución. La fecha en la que se realiza esta transferencia parcial, pero mayoritaria, se denomina fecha del cierre inicial. Documento “Anexo 1. SPA Millicom International Celular – Telefónica Hispanoamérica”, de la carpeta 24546942--0057600007 del consecutivo 576 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, página 32, (Documento PDF).

¹¹⁰ Ibidem, página 71, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

periodo establecido en dicha cláusula, desde la fecha de terminación del contrato respectivo.¹¹¹

Dentro de la cláusula de no competencia, las **INTERVINIENTES** acordaron que las restricciones pactadas no serán aplicables en ciertos supuestos específicos. En resumen, dichos supuestos son los siguientes:

[REDACTED]

TELEFÓNICA S.A.¹¹²

Por último, el contrato de compraventa de acciones contempla la posibilidad de suscribir acuerdos accesorios en los términos previstos en los anexos convenidos por las **INTERVINIENTES**. Entre estos potenciales acuerdos se incluye, por una parte, xx xxxxxxx xx xxxxxxxxxxx xx xxxxxxxxxxx, en virtud del cual **MOVISTAR** podrá contratar con **TELEFÓNICA** o con sus entidades vinculadas xx xxxxxxxxxxx de xxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxxx xx xxxxxxx xxxxxxxxxxx.¹¹³ Por otra parte, xx xxxxxxx xxxx xx xxxxxxxxxxx xx xxxxxxxxxxx, xx xx xxx xx xxxxxxxxxxx xxx xxxx xxxxxxxxxxx xxxxx xxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xx xxxxx que sea **TELEFÓNICA** o sus entidades vinculadas quienes contraten con **MOVISTAR** la prestación de servicios de naturaleza similar.¹¹⁴ Finalmente, un xxxxxxx xx xxxxxxxxxxx xx xxxxx, mediante el cual se podrá conceder a **MOVISTAR**, por un plazo limitado, el xxxxxxx xx xxx xxxxx xxxxxxxxxxx xxxxxx xx xxxxxxxxxxx de **TELEFÓNICA**.¹¹⁵

17. LA OPERACIÓN PROYECTADA CONSTITUYE UNA INTEGRACIÓN EMPRESARIAL

La operación proyectada constituye una integración empresarial en los términos de la Ley 1340 de 2009 y la Resolución No. 2751 de 2021, en tanto conllevaría a la consolidación de dos agentes previamente independientes –**TIGO** y **MOVISTAR**– en un único agente económico que actuaría de manera conjunta en los mercados en los que actualmente se solapan como oferentes independientes.

Con ocasión de esta operación, las empresas dejarían de competir entre sí y pasarían a coordinar su actuación como un solo agente económico. En consecuencia, la operación implica una modificación sustancial en la estructura de múltiples mercados de los servicios de telecomunicaciones en Colombia, al eliminar la rivalidad existente entre dos competidores.

Además, la operación cumple con los criterios establecidos en la Resolución No. 42296 de 2013, mencionados en la “Cartilla sobre la aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de colaboración entre competidores”.

¹¹¹ Ibidem, página 71, (Documento PDF).
¹¹² Ibidem, página 73, (Documento PDF).
¹¹³ Ibidem, página 24, (Documento PDF).
¹¹⁴ Ibidem, página 21, (Documento PDF).
¹¹⁵ Ibidem, página 24, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

17.1. La operación está diseñada como permanente y resulta en la eliminación de un competidor

La operación proyectada busca consolidar de manera definitiva las actividades económicas de dos competidores, lo que suprime la competencia entre ellos en todos los mercados en los que actualmente se solapan. A partir de la fusión, no existirán decisiones independientes por parte de **TIGO** y **MOVISTAR** en materia comercial, operativa o estratégica, lo que equivale a la eliminación recíproca como rivales.

17.2. La operación puede significar la unificación de líneas de negocio o de mercado

En este caso, se unificarán de manera integral las líneas de negocio en las que ambas empresas operan actualmente. La entidad resultante se encargará de la prestación conjunta de servicios que antes eran ofrecidos por separado.

17.3. El negocio que resulta de la operación debe tener plenas funciones en el mercado

La empresa resultante tendrá plena capacidad operativa, económica y legal para actuar de manera autónoma en múltiples mercados de telecomunicaciones, asumiendo las funciones comerciales, estratégicas y productivas que antes desarrollaban individualmente **TIGO** y **MOVISTAR**.

Por tanto, la operación en los términos en que fue presentada constituye una integración empresarial que modifica la estructura de competencia en los mercados afectados. En virtud de lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, esta operación debía ser notificada ante esta Superintendencia para su evaluación y eventual autorización previa como condición para su legal perfeccionamiento.

17.4. Elementos que configuran el deber de información de la operación

El artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, establece que tendrán el deber de informar previamente a esta Superintendencia las empresas que proyecten llevar a cabo operaciones para efectos de adquirir el control de activos existentes en el mercado, cualquiera sea la forma jurídica de la transacción, siempre que cumplan con los siguientes supuestos:

- Supuesto subjetivo: cuando las empresas intervinientes se dediquen a la misma actividad económica o participen en la misma cadena de valor. En el caso concreto, este supuesto se encuentra verificado. De acuerdo con la información que se presentó en secciones anteriores de la presente resolución, las **INTERVINIENTES** coinciden en diversas actividades económicas y en distintas cadenas de valor dentro del sector de las telecomunicaciones.

- Supuesto objetivo: cuando las empresas, en conjunto o individualmente consideradas, hayan tenido durante el año fiscal anterior a la operación proyectada activos o ingresos operacionales superiores al monto establecido por la Superintendencia. En el caso concreto, este supuesto se encuentra verificado. Para la vigencia fiscal del año 2023, las **INTERVINIENTES** reportaron ingresos

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

conjuntos superiores al umbral objetivo definido en la Resolución No. 82882 del 29 de diciembre de 2023¹¹⁶.

Finalmente, cuando los agentes conjuntamente cuenten con menos del 20% de participación en el mercado relevante se entenderá autorizada la operación. Si superan esta participación de mercado, se configura el deber de evaluación previa para la autorización de la operación. De los análisis efectuados por esta Superintendencia, se evidenció que el ente integrado superó el umbral del 20% de participación para el año 2023 en varios mercados del sector de las telecomunicaciones. Por lo anterior, se configuró el deber de evaluación previa para la autorización de la operación.

18. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

El mercado relevante es un marco de referencia para analizar los efectos sobre la libre competencia económica de una operación de integración¹¹⁷. La definición del mercado relevante comprende sus dimensiones de producto¹¹⁸ y geográfica¹¹⁹. A continuación, este Despacho procederá a definir los mercados relevantes afectados por la operación proyectada.

18.1. Identificación de los mercados de telecomunicaciones en los que coinciden las INTERVINIENTES

En este acápite se identificarán los mercados específicos que podrían verse impactados por la materialización de la operación de integración, en los términos en que fue presentada. Este análisis es fundamental, ya que permitirá definir los mercados relevantes para la operación.

¹¹⁶ Para establecer el cálculo del supuesto objetivo se tiene en cuenta: (i) el artículo primero de la Resolución No. 82882 del 29 de diciembre de 2023, mediante la cual se fijó el umbral correspondiente a los ingresos operacionales y activos totales que deben considerarse para efectos de informar una operación de integración; según dicho artículo, el umbral “a partir del 1 de enero de 2024 y hasta el 31 de diciembre de 2024, es de **UN MILLÓN SEISCIENTOS CUARENTA Y UN MIL CUARENTA Y CUATRO COMA NOVENTA Y NUEVE UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO** (1.641.044,99 UVT)” y (ii) la Resolución 00187 del 28 de noviembre de 2023 de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales fijó el valor de la Unidad de Valor Tributario (UVT) para 2024 en **CUARENTA Y SIETE MIL SESENTA Y CINCO** pesos colombianos (\$47.065). En consecuencia, el valor del umbral objetivo para el año 2024 equivale a **SETENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y DOS** (\$77.235.782.033).

¹¹⁷ Para lograr una adecuada definición del mercado relevante, esta Superintendencia se apoya en las directrices señaladas por la Comisión Europea en “Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law” (C/2024/1645) del 22 de febrero de 2024. Disponible en el siguiente enlace: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202401645. Consulta: 27 de junio de 2025.

Asimismo, se tienen en cuenta los lineamientos diseñados por la Red Internacional de la Competencia (ICN por sus siglas en inglés). Ver ICN Merger Working Group: Investigation and Analysis Subgroup, “ICN Merger Guidelines Workbook” (documento preparado para la Quinta Reunión Anual del ICN, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, abril de 2006). Disponible en el siguiente enlace: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/MWG_MergerGuidelinesWorkbook.pdf. Consulta del 9 de julio de 2025.

¹¹⁸ En la definición del mercado producto debe tenerse presente la sustituibilidad de la demanda, pues se propone identificar aquellos productos (si los hay) a los cuales podrían acudir los consumidores en caso de un incremento en los precios o una reducción en la calidad de los productos por parte de un oferente determinado.

Guía de análisis de integraciones empresariales. Disponible en: [https://sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion Competencia/Integraciones Empresariales/2019/Gu%C3%ADa%20Integraciones%20Empresariales agosto16 2019 %20\(1\).pdf](https://sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion%20Competencia/Integraciones%20Empresariales/2019/Gu%C3%ADa%20Integraciones%20Empresariales%20agosto16%202019%20(1).pdf)

¹¹⁹ Se busca reconocer el área de influencia que tienen las empresas intervinientes en la operación de integración. Si enfrentaran alguna barrera que impida o dificulte que sus productos lleguen a alguna zona determinada, deberá entenderse que no son competidores activos en el área.

Guía de análisis de integraciones empresariales. Disponible en: [https://sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion Competencia/Integraciones Empresariales/2019/Gu%C3%ADa%20Integraciones%20Empresariales agosto16 2019 %20\(1\).pdf](https://sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion%20Competencia/Integraciones%20Empresariales/2019/Gu%C3%ADa%20Integraciones%20Empresariales agosto16 2019 %20(1).pdf)

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

De acuerdo con la información recaudada durante el trámite, se identificó que ambas compañías actúan como PRST, y participan activamente tanto en el segmento mayorista como en el segmento minorista de la cadena de valor del sector. En este sentido, la Superintendencia basará su análisis en la clasificación de mercados establecida por la **CRC**¹²⁰, así como en otras definiciones de mercado que han sido reconocidas previamente por esta entidad en estudios anteriores. Una vez identificados estos mercados, se procederá a definir en cada caso el mercado producto y geográfico respectivo, con el fin de establecer los límites del análisis económico y de competencia que corresponde realizar para evaluar el potencial efecto de la operación.

Los mercados en los que participan coincidentemente las **INTERVINIENTES** son los siguientes:

Tabla No. 15. Mercados del sector de telecomunicaciones en los que participan las INTERVINIENTES

Eslabón de la Cadena de Valor de Telecomunicaciones	No.	Mercado relevante	Servicios incluidos	MOVISTAR	TIGO ¹²¹
Mercados mayoristas	1.	Mayorista de terminación de llamadas fijo-fijo en cada municipio del país	N/A	X	X
	2.	Mayorista de terminación de llamadas móvil-fijo en cada municipio del país	N/A	X	X
	3.	Mayorista de terminación de llamadas móvil-móvil en todo el territorio nacional	N/A	X	X
	4.	Mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional	N/A	X	X
	5.	Mayorista de acceso y originación móvil en todo el territorio nacional	N/A	X	X
	6.	Mayorista Portador en cada municipio del país	N/A	X	X
	7.	Arrendamiento de infraestructura o elementos de red – co-ubicación en todo el territorio nacional	N/A	X	X
Mercados minoristas (alcance nacional)	8.	Voz saliente móvil	Incluye voz móvil, SMS y MMS	X	X
	9.	Voz saliente de larga distancia internacional	Voz fija, servicios móviles y plataformas OTT para realizar llamadas	X	X
	10.	Internet móvil	Internet móvil	X	X
	11.	Servicios Móviles	Paquete que incluye voz saliente móvil, SMS/MMS e Internet móvil	X	X
Mercados minoristas (alcance municipal)	12.	Voz saliente local y nacional	Voz fija y servicios móviles	X	X
	13.	Acceso a Internet fijo residencial	Internet fijo para el segmento residencial	X	X
	14.	Acceso a Internet fijo corporativo	Internet fijo para el segmento corporativo	X	X
	15.	Paquete de servicios Dúo Play 1 para el segmento residencial	Incluye telefonía fija + Internet fijo para el	X	X

¹²⁰ Anexo 3.1. de la Resolución No. 5050 de 2016, modificada por la Resolución No. 6990 de 2022

¹²¹ Algunos de los servicios aquí identificados no son prestados por **TIGO**, sino por su sociedad vinculada **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Eslabón de la Cadena de Valor de Telecomunicaciones	No.	Mercado relevante	Servicios incluidos	MOVISTAR	TIGO ¹²¹
			segmento residencial		
	16.	Paquete de servicio Dúo Play 2 para el segmento residencial	Incluye Televisión por suscripción + Internet fijo para el segmento residencial	X	X
	17.	Paquete de servicios Triple Play para el segmento residencial	Incluye televisión por suscripción + Internet fijo + telefonía fija para el segmento residencial	X	X
	18.	Televisión multicanal	Televisión por suscripción	X	X
Mercado minorista de equipos	19.	Comercialización minorista de Equipos Terminales Móviles (ETM) y otros equipos	N/A	X	X

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente¹²² y la CRC¹²³.

18.2. Mercados relevantes para la operación

A continuación, se presenta la definición del mercado producto y geográfico para los mercados en los que coinciden **MOVISTAR** y **TIGO**. Estos mercados se dividen en mercados mayoristas y mercados minoristas, algunos con alcance nacional y otros con alcance municipal.

18.2.1. Mercados mayoristas

En el análisis de la operación proyectada, se identificó que las **INTERVINIENTES** participan de manera coincidente en diversos mercados mayoristas de servicios de telecomunicaciones. En particular, los mercados mayoristas con alcance nacional en los que ambas partes coinciden son: (i) terminación de llamadas móvil-móvil, (ii) terminación de llamadas de larga distancia internacional, (iii) acceso y originación móvil, y (iv) arrendamiento de infraestructura o elementos de red – co-ubicación.

Por su parte, los mercados mayoristas en los que la coincidencia se da con alcance municipal son: (i) terminación de llamadas fijo-fijo, (ii) terminación de llamadas móvil-fijo, y (iii) portador.

18.2.1.1. Los mercados mayoristas de terminación de llamadas

Mercado producto

La **CRC** ha determinado que los servicios de terminación de llamadas, tanto en redes fijas como móviles, constituyen mercados relevantes en sí mismos. Esta consideración se basa en que cada operador detenta un poder monopólico sobre la terminación de llamadas en su propia red, ya que ningún otro operador puede terminar una llamada en dicha red sin su intervención¹²⁴. En consecuencia, cualquier llamada que se origine en una red distinta deberá ser enrutada hacia

¹²² Documento: 24546942—0000000003, de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente.
¹²³ Anexo 3.1. de la Resolución CRC No. 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC No. 7156 de 2023.
¹²⁴ **CRC** (2008). Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia. Diciembre, p. 26. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/biblioteca-virtual/propuesta-regulatoria-para-definicion-mercados-relevantes-telecomunicaciones-en>. Consulta: 8 de julio de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

la red de destino a través de un proceso de interconexión, lo cual implica el pago de un cargo por parte del operador de origen al operador de destino.

Este esquema corresponde al modelo conocido como CPP (*Calling Party Pays*), en el cual el usuario que origina la llamada asume el costo total de la misma, incluyendo el componente de terminación en la red del destinatario. En Colombia, este costo se concreta mediante el denominado cargo de acceso, que es pagado por la red originadora para que la llamada sea completada en la red receptora¹²⁵.

Los mercados de terminación se refieren a la capacidad que tiene un operador de finalizar una llamada, ya sea en su propia red o en la red de otro operador. La **CRC** ha definido que esta capacidad corresponde al servicio que necesita un prestador para conectar a su usuario con el usuario destinatario de la llamada. En caso de que un operador sea titular de infraestructura, esta terminación puede producirse de dos formas: (i) cuando la llamada termina en su propia red, es decir, se presta a sí mismo el servicio de terminación; o (ii) cuando la llamada debe finalizar en una red distinta, caso en el cual el operador debe adquirir el servicio de terminación de llamadas al titular de la red de destino. Para determinar a qué red está vinculado el número al que se dirige la llamada, el operador realiza un proceso de identificación. Una vez establecida esta información, debe proceder a: (i) enrutar la llamada dentro de su propia red, si corresponde, o (ii) llevar la llamada al punto de interconexión con el operador de destino, con quien intercambiará el tráfico para completar la comunicación¹²⁶.

Cuando el prestador de servicios no cuenta con la infraestructura requerida para terminar la llamada en una ubicación específica, debe adquirir esta capacidad de un tercero que sí disponga de ella. La **CRC** señala que, de acuerdo con los contratos de prestación de servicios mayoristas que les reportan, se identifican tres escenarios: (i) on-net, cuando la llamada se origina y termina dentro de la misma red; (ii) super-net, cuando conecta usuarios de quien adquiere la oferta mayorista con usuarios del operador mayorista; y (iii) off-net, cuando conecta usuarios de quien adquiere la oferta mayorista con redes de terceros operadores¹²⁷.

De acuerdo con lo dispuesto en el Anexo 3.1 de la Resolución **CRC** No. 5050 de 2016, los servicios mayoristas de terminación relevantes son: (i) terminación de llamadas fijo-fijo; (ii) terminación de llamadas móvil-fijo; (iii) terminación de llamadas móvil-móvil; y (iv) terminación de llamadas de larga distancia internacional, siendo cada uno un mercado en sí mismo.

Mercado geográfico

La **CRC** ha establecido que la dimensión geográfica del mercado de terminación varía según la modalidad de llamada, es decir, si se trata de llamadas entre redes fijas, entre móviles o hacia redes internacionales. En particular, la terminación de llamadas fijo-fijo y móvil-fijo tiene una dimensión geográfica municipal, dado que la prestación del servicio y la infraestructura requerida

¹²⁵ **CRC** (2008). Propuesta regulatoria para la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones en Colombia. Febrero, p. 18 Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/propuesta-regulatoria-para-definicion-mercados-relevantes-telecomunicaciones-en>. Consulta: 8 de julio de 2025.

¹²⁶ **CRC** (2016). Revisión de los mercados de servicios móviles. Documento Soporte. Noviembre, p. 65. Disponible en: https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20de%20los%20mercados%20de%20servicios%20m%C3%B3viles/221-documento_soporte.pdf. Consulta: 8 de julio de 2025.

¹²⁷ Ibidem.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

pueden diferir de un municipio a otro. En contraste, los servicios de terminación de llamadas móvil-móvil y de larga distancia internacional tienen una dimensión geográfica nacional, pues la red móvil y los mecanismos de enrutamiento se estructuran con alcance amplio y unificado a nivel país¹²⁸.

Conclusión de los mercados relevantes

En consecuencia, y conforme a la clasificación establecida por la **CRC**, los mercados relevantes de servicios mayoristas de terminación de llamadas se definen de la siguiente manera:

- Terminación de llamadas fijo-fijo (municipal).
- Terminación de llamadas móvil-fijo (municipal).
- Terminación de llamadas móvil-móvil (nacional).
- Terminación de llamadas de larga distancia internacional (nacional).

18.2.1.2. Mercado mayorista de acceso y originación móvil en todo el territorio nacional (OMV y RAN)¹²⁹

Mercado producto

El mercado mayorista de acceso y originación móvil comprende el conjunto de productos y servicios que se ofrecen entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, con el fin de habilitar a terceros para prestar servicios de comunicaciones móviles al usuario final. Este mercado incluye los insumos necesarios para que los operadores, que no disponen de red propia o no cuentan con cobertura completa, puedan ofrecer servicios de acceso a redes móviles, originación de llamadas y acceso a internet desde ubicaciones móviles.

Desde el punto de vista técnico y regulatorio, los prestadores de servicios móviles pueden operar bajo distintos modelos de negocio, dependiendo de factores como el acceso a espectro radioeléctrico, la infraestructura desplegada y la cobertura geográfica. En esa medida, un prestador puede operar OMV o como titular de red propia, que, en caso de tener cobertura limitada, recurre al RAN como mecanismo para complementar su servicio.

En el caso de los OMV, el marco regulatorio define a estos agentes como proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que no cuentan con permiso de uso de espectro, por lo cual prestan sus servicios a través de la red de uno o más operadores móviles con red propia (en adelante, OMR). En este esquema, el OMV accede a la infraestructura del OMR mediante acuerdos mayoristas que le permiten prestar servicios bajo su propia marca, asumiendo aspectos como la comercialización y la relación con el cliente final. Este modelo es habitual en mercados con alta penetración, en donde los OMR buscan aprovechar su red mediante esquemas de menor costo comercial, orientados a segmentos específicos del mercado¹³⁰.

Por su parte, el RAN es definido como una instalación esencial que permite prestar servicios móviles a usuarios que se encuentran fuera de la cobertura de su red de origen, sin intervención directa del usuario¹³¹. En este caso, el operador

¹²⁸ **CRC** (2008). Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia. Diciembre, op. cit., p. 26.

¹²⁹ **CRC** (2016). Revisión de los mercados de servicios móviles. Documento Soporte. Noviembre, op. cit., pp. 67 -70.

¹³⁰ Ibidem, pp. 67-68.

¹³¹ Resolución CRC No. 4112 de 2013, p. 4. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00004112.pdf>. Consulta: 9 de julio de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

que utiliza RAN sí cuenta con espectro y con red de acceso propia, pero su cobertura geográfica es limitada, por lo que debe acudir al mercado mayorista para garantizar continuidad en la prestación del servicio a nivel nacional.

Tanto el modelo de OMV como el uso de RAN implican el acceso mayorista a las redes de un tercero, y permiten a los prestadores ofrecer servicios móviles al usuario final.

La **CRC** ha señalado que, aunque estos modelos de negocio difieren en sus aspectos técnicos y contractuales, desde la perspectiva del consumidor final se perciben como equivalentes, ya que ambos permiten acceder a servicios móviles sustancialmente sustituibles. Por ello, la **CRC** considera que dichos modelos coexisten dentro de un único mercado mayorista de acceso y originación móvil, el cual abarca todas las modalidades de aprovisionamiento requeridas por los diferentes tipos de operadores para prestar servicios de comunicaciones móviles al público¹³². En este sentido, la **CRC** define que el mercado mayorista de acceso y originación móvil comprende los servicios mayoristas que permiten a los prestadores ofrecer acceso a redes móviles, originación de llamadas y acceso a internet móvil, independientemente del modelo de negocio adoptado por el proveedor.

No obstante, dadas las diferencias identificadas en la estructura de la oferta y los agentes participantes, esta Superintendencia considera que el RAN debe analizarse como un mercado relevante independiente del mercado mayorista de acceso y originación móvil.

- El RAN como un mercado independiente

En el documento de solicitud presentado por las **INTERVINIENTES**, se propuso tratar el RAN como un mercado relevante independiente. En concordancia con esta propuesta, la Superintendencia considera que, aunque la **CRC** haya señalado que el mercado mayorista de acceso y originación móvil incluye los servicios mayoristas asociados a RAN y a los OMV en un mismo mercado, existen elementos que justifican un análisis separado de los servicios de RAN.

En primer lugar, se debe precisar que el RAN y el acceso mayorista de los OMV corresponden a figuras distintas y, por tanto, a mercados diferentes. La **CRC** ha calificado al RAN como una instalación esencial. Según la Resolución No. 5050 de 2016 el RAN es una “Instalación esencial asociada a las redes de telecomunicaciones con acceso móvil que permite, sin intervención directa de los usuarios, proveer servicios a estos, cuando se encuentran fuera de la cobertura de uno o más servicios de su red de origen”¹³³.

Además, las instalaciones esenciales, como el RAN, no están sometidas a un plazo fijo sino a una condición que depende de su replicabilidad o sustituibilidad en lo económico y en lo técnico¹³⁴. En consecuencia, una instalación esencial dejará de serlo no por el simple paso del tiempo, sino cuando se cumpla la condición de que sea factible económica y técnicamente duplicarla. Esta

¹³² **CRC** (2016). Revisión de los mercados de servicios móviles. Documento Soporte. Noviembre, op. cit., p. 70.

¹³³ **CRC** (2016). Título 1. Definiciones. “Por la cual de compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación Comunicaciones”. Disponible en: [Compilación Jurídica del CRC - Resolución 5050 de 2016 CRC](#). Consulta: 25 de septiembre de 2025.

¹³⁴ **CRC** (2019). Ajustes a las Resoluciones CRC 5107 y 5108 de 2017. Documento de respuesta a comentarios, p. 26. Disponible en: [documento de respuesta a comentarios omv ran vfinal.pdf](#). Consulta: 25 de septiembre de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

característica del no sometimiento a plazo fijo está en concordancia con la definición de instalaciones esenciales contenida en el Título I (Definiciones) de la Resolución CRC 5050 de 2016¹³⁵.

Estas precisiones refuerzan que el RAN cumple con los criterios propios de una instalación esencial —es indispensable para prestar el servicio y no es sustituible en lo económico ni en lo técnico— lo que justifica que la **CRC** le haya otorgado ese carácter.

Por el contrario, el acceso que tienen los OMV a las redes de los OMR no se considera una instalación esencial. A diferencia de los operadores con asignación de espectro —que basan su modelo de negocio en el despliegue de infraestructura propia y, por ende, tienen un mayor control sobre la calidad y las características de sus servicios— en el modelo de OMV el prestador que se beneficia del acceso depende necesariamente de la red del OMR para llegar a los usuarios finales, lo que limita su capacidad de control directo sobre aspectos técnicos y de calidad del servicio¹³⁶.

En línea con esto, los OMV no cuentan con espectro propio ni infraestructura de acceso y basan su modelo de negocio en la comercialización de capacidad mayorista provista por los OMR. Por ello, aunque el acceso mayorista es importante para que puedan operar, no cumple todos los criterios que justifican la calificación de instalación esencial, ni la regulación les otorga los mismos derechos y obligaciones que a los OMR entrantes respecto del RAN.

En segundo lugar, los participantes en cada mercado difieren en su rol. En el caso del RAN, tanto la oferta como la demanda se restringen a OMR: únicamente los OMR, los cuales tienen espectro y red propia, pueden ofrecer este servicio y, a su vez, los destinatarios son otros OMR entrantes que cuentan con espectro, pero carecen de cobertura nacional.

En contraste, en el mercado mayorista de acceso para OMV, los oferentes también son OMR (los mismos agentes que en RAN), pero los demandantes son de naturaleza distinta: OMV que no cuentan con espectro ni infraestructura propia y dependen de la capacidad mayorista contratada con los OMR para poder prestar servicios minoristas.

En tercer lugar, aunque en ambos mercados intervengan los mismos oferentes, las condiciones y los incentivos para prestar el servicio difieren sustancialmente. En el caso del RAN, al estar calificado por la **CRC** como facilidad esencial, existe una obligación regulatoria que garantiza su acceso a otros OMR con el fin de promover la competencia en infraestructura. En contraste, en el mercado mayorista de acceso para OMV existe también una obligación general para los OMR de poner a disposición de aquellos el acceso a sus redes bajo la figura de operación móvil virtual, para la prestación de servicios de voz, SMS y datos, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.16.1.1. de la Resolución CRC 5108 de 2017¹³⁷. Sin embargo, a diferencia del RAN, este acceso se materializa mediante acuerdos comerciales entre las partes. La regulación establece condiciones

¹³⁵ “Instalaciones esenciales: Toda instalación de una red o servicio de telecomunicaciones que sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, y cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico”.

¹³⁶ **CRC** (2019). Ajustes a las Resoluciones CRC 5107 y 5108 de 2017. Documento de respuesta a comentarios, pp. 36 y 37. Disponible en: [documento de respuesta a comentarios omv ran vfinal.pdf](#). Consulta: 25 de septiembre de 2025.

¹³⁷ Por la cual se modifica la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

mínimas, plazos y parámetros de calidad¹³⁸, pero no impone de manera automática los términos contractuales en caso de desacuerdo, por lo que la materialización del acceso depende, en última instancia, de la negociación entre los operadores y de los incentivos económicos que tenga cada OMR para ofrecerlo.

Por esta razón, el acceso a través del RAN no puede considerarse plenamente sustituible por otras modalidades mayoristas, como las utilizadas por los OMV, pues responde a exigencias técnicas y regulatorias específicas y se orienta a un tipo de demandante distinto (otros OMR y no OMV).

En consecuencia, para los fines del presente estudio esta Superintendencia tratará el RAN como un mercado relevante independiente del mercado mayorista de acceso y originación móvil, atendiendo a su condición de instalación esencial, a la naturaleza particular de los agentes que participan, a las condiciones de entrada que plantea y a la dinámica competitiva que lo distingue.

Mercado geográfico

De acuerdo con lo establecido por la **CRC**, los mercados mayoristas de acceso y originación móvil (RAN y OMV) tienen una dimensión geográfica nacional.

Conclusión del mercado relevante

Si bien, de acuerdo con la **CRC**, el mercado mayorista de acceso y originación móvil integra tanto los modelos de operación OMV como los esquemas de RAN, esta Superintendencia considera que, dadas las particularidades del RAN, para efectos del presente estudio debe analizarse como un mercado relevante independiente del mercado mayorista de acceso y originación móvil.

Por lo tanto, los mercados relevantes serían los siguientes:

- Mercado de acceso y originación móvil (OMV) a nivel nacional.
- Mercado de acceso y originación móvil (RAN) a nivel nacional.

18.2.1.3. Mercado mayorista portador en cada municipio del país

Mercado producto

El mercado mayorista portador se refiere a los servicios que “proporcionan la capacidad necesaria para la transmisión de señales entre dos o más puntos definidos de la red de telecomunicaciones. Comprenden los servicios que se hacen a través de redes conmutadas de circuitos o de paquetes y los que se hacen a través de redes no conmutadas”¹³⁹.

Desde la perspectiva mayorista, este mercado comprende el alquiler, por parte de un operador, de capacidad de red a otro agente del sector. El objetivo principal es permitir que operadores que no disponen de infraestructura propia puedan transportar datos, voz, video, mensajería, servicios en la nube o cualquier otro tipo de tráfico digital a través de la red del proveedor mayorista. Se trata, por tanto, de un insumo intermedio dentro de la cadena de valor del

¹³⁸ Resolución **CRC** No. 5108 de 2017. Artículo 4.16.1.2. **OBLIGACIONES DEL OMR.**

¹³⁹ Artículo 2. Definición. Decreto 447 de 2003 “por medio del cual se expiden normas sobre los servicios Portadores, y se reglamentan el Decreto-ley 1900 de 1990 y la Ley 671 de 2001”.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

sector, destinado a otros operadores o agentes empresariales en necesidad de uso de la red, y no al usuario final¹⁴⁰.

Este servicio resulta esencial para garantizar la conectividad en zonas donde los operadores no cuentan con redes propias, permitiendo ampliar la cobertura y facilitar el acceso a otros servicios, como el acceso a internet o la telefonía, ya sea fija o móvil.

Mercado geográfico

En la Resolución CRC No. 7156 de 2023, la **CRC** determinó que el mercado mayorista portador debía analizarse con un alcance geográfico municipal. Esta decisión respondió al hallazgo de que las condiciones de competencia no eran homogéneas a nivel nacional, sino que presentaban variaciones significativas entre municipios. Según la **CRC**, segmentar el mercado a nivel municipal permite no solo un análisis más preciso del entorno competitivo, sino también la adopción de medidas regulatorias más efectivas y acordes con la realidad territorial.

Entre los principales hallazgos que justificaron esta definición geográfica se encuentran¹⁴¹:

- Barreras de entrada diferenciadas por municipio: en municipios con menor desarrollo de infraestructura, el mercado estaba altamente concentrado en pocos operadores, lo que generaba condiciones de poder de mercado y ausencia de presión competitiva.
- Heterogeneidad en los costos de acceso: se observaron diferencias relevantes en los precios y condiciones del acceso mayorista, especialmente en municipios con escasa oferta de infraestructura, lo cual limitaba la entrada de nuevos agentes y afectaba el desarrollo del mercado minorista.
- Impacto de factores geográficos y socioeconómicos locales: en zonas rurales o municipios pequeños, la escasez de infraestructura y la concentración de operadores elevaban los costos de acceso y reducían significativamente la competencia.

En consecuencia, esta Superintendencia acoge el criterio de la **CRC** y define el mercado mayorista portador con alcance geográfico municipal, a fin de garantizar un análisis más preciso de las condiciones de competencia y una mejor focalización de las medidas regulatorias que puedan ser necesarias en el marco del análisis de la presente operación.

Conclusión del mercado relevante

En línea con lo establecido por la **CRC** esta Superintendencia define el mercado relevante como el mercado portador con una dimensión geográfica municipal.

¹⁴⁰ **Integración Azteca – Ufinet (2025)**. UFINET COLOMBIA S.A., UFINET LATAM, S.L. SUCURSAL COLOMBIA, IFX NETWORKS COLOMBIA S.A.S., AZTECA COMUNICACIONES COLOMBIA S.A.S. y TV AZTECA SUCURSAL COLOMBIA. Notificación, versión pública, p. 6.

¹⁴¹ Ibid., p. 6-7.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

18.2.1.4. Mercados mayoristas de arrendamiento de infraestructura o elementos de red – co-ubicación en todo el territorio nacional

Mercado producto

Según la **CRC**, la infraestructura móvil se puede clasificar en dos categorías: (i) infraestructura activa e (ii) infraestructura pasiva. Dentro de esta última se encuentra la co-ubicación, entendida como la posibilidad de compartir espacio físico en infraestructuras ya existentes —tales como edificios, torres, mástiles, postes, ductos, tejados, armarios técnicos, sistemas de energía y aire acondicionado, entre otros—, sin compartir necesariamente los elementos tecnológicos activos¹⁴². Esta infraestructura pasiva es un insumo esencial para operadores entrantes, OMV y otros agentes que no cuentan con red propia en determinadas zonas o que desean optimizar sus inversiones.

Los mercados mayoristas de arrendamiento de infraestructura o elementos de red, también conocidos como mercados de co-ubicación, se refieren a la provisión de espacios físicos dentro de infraestructuras de telecomunicaciones, como torres, postes, estaciones base y otros elementos de soporte, con el fin de que otros operadores instalen los equipos necesarios para la prestación de servicios de telecomunicaciones¹⁴³. A través de estos servicios, un operador con infraestructura disponible alquila o cede espacios a otros prestadores de servicios de telecomunicaciones, optimizando el uso de las infraestructuras existentes y reduciendo los costos de despliegue de red para los nuevos entrantes o aquellos que requieren expansión geográfica¹⁴⁴.

En este contexto, cobra especial relevancia el despliegue de redes de fibra óptica bajo la modalidad FTTH (*Fiber to the Home*). Esta tecnología consiste en llevar la fibra óptica directamente hasta el hogar del usuario final, a diferencia de otros esquemas (como FTTN¹⁴⁵ o FTTC¹⁴⁶) donde el tramo final se realiza mediante cobre o coaxial. El modelo FTTH permite mayores velocidades de transmisión, estabilidad en la conexión y menor latencia, constituyéndose en la base tecnológica de los servicios de banda ancha fija de última generación.

Aunque este conjunto de mercados no ha sido definido expresamente por la **CRC**, esta Superintendencia ha abordado su análisis en decisiones anteriores¹⁴⁷, reconociendo su existencia y relevancia dentro de la cadena de valor del sector. En particular, se ha definido previamente como el mercado de acceso a infraestructura para comunicaciones (co-ubicación y espacio en postes y torres),

¹⁴² **CRC** (2017). Revisión de las condiciones de compartición de acceso y uso de elementos pasivos de redes de telecomunicaciones. Documento Soporte. Agosto, p. 11 Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20de%20las%20condiciones%20de%20compartici%C3%B3n%20de%20acceso%20y%20uso%20de%20elementos%20pasivos%20de%20redes%20de%20telecomunicaciones/255-20170814docsoporte.pdf>. Consulta: 16 de julio de 2025.

¹⁴³ Resolución SIC No. 24527 de 2014 “Por la cual se condiciona una operación de integración” entre COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. / UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.

¹⁴⁴ Documento “24546942--0085100003”, del consecutivo 851 de la Carpeta Pública, página 28, (Documento PDF).

¹⁴⁵ *Fiber to the Node*. Hace referencia al esquema en el que la fibra se despliega hasta un nodo intermedio en el barrio, lugar desde el cual se realiza la conexión hasta los hogares mediante cables de cobre o coaxiales.

¹⁴⁶ *Fiber to the Cabinet*. Es un modelo similar al FTTN. La diferencia radica en el punto donde termina la fibra y empieza el cableado por cobre, que en este caso está más cerca del usuario final. En la mayoría de los casos, termina en un gabinete sobre la calle.

¹⁴⁷ Véase Radicado No. 17-318412. Estudio económico de concentración entre ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S. / COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. Resolución 24527 de 2014 “Por la cual se condiciona una operación de integración” entre COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. / UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

en el que participan operadores incumbentes que ofrecen infraestructura pasiva a terceros agentes del sector.

Mercado geográfico

Si bien es cierto que los antecedentes¹⁴⁸ han examinado el mercado mayorista de arrendamiento de infraestructura o co-ubicación con una dimensión geográfica nacional, dado que sus oferentes y demandantes operan y negocian en diversas regiones del país, al analizar específicamente la provisión de fibra óptica bajo la modalidad de FTTH se observa que dicha delimitación no resulta adecuada. Esto debido a que la dinámica competitiva adquiere un carácter marcadamente local, pues la oferta y la demanda de este servicio se desarrollan dentro de ámbitos municipales en los que las condiciones de infraestructura, demanda y despliegue determinan la posibilidad real de competencia. En consecuencia, el nivel municipal se configura como el ámbito geográfico más pertinente para el análisis del mercado de provisión de fibra mediante FTTH, mientras que los de co-ubicación y espacio en postes y torres mantienen el carácter nacional.

Conclusión del mercado relevante

Esta Superintendencia establece que el mercado relevante corresponde al mercado de arrendamiento de infraestructura o elementos de red – co-ubicación. El alcance geográfico de los mercados de co-ubicación y espacio en postes y torres es nacional. Por otro lado, el mercado de provisión de fibra óptica bajo la modalidad de FTTH tiene un alcance municipal.

18.2.2. Mercados minoristas

En el análisis de la operación proyectada, se identificó que las **INTERVINIENTES** participan de manera coincidente en diversos mercados minoristas de servicios de telecomunicaciones. De acuerdo con la segmentación establecida por la **CRC**, estos mercados presentan distintos ámbitos geográficos, clasificándose en aquellos de alcance nacional y aquellos de alcance municipal, dependiendo del tipo de servicio, el segmento de usuarios al que se dirigen y las condiciones de competencia local.

En cuanto a los mercados de alcance nacional, se observó coincidencia en los siguientes: (i) voz saliente móvil, (ii) voz saliente de larga distancia internacional, (iii) internet móvil y (iv) servicios móviles. Estos servicios, por su naturaleza, y por operar sobre redes de cobertura amplia a nivel país, se analizan como mercados con dimensión geográfica nacional.

Por su parte, la coincidencia en mercados minoristas de alcance municipal se presenta en un conjunto amplio de servicios. Entre estos se encuentran: (i) los servicios de voz saliente local y nacional, (ii) el acceso a internet fijo residencial -diferenciado según municipios con desempeño alto, moderado, incipiente, bajo o limitado—, (iii) el acceso a internet fijo corporativo, (iv) los paquetes de

¹⁴⁸ Véase acuses de recibo con radicados Nos. 24-31824 entre COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., EDATEL S.A., TOWERNEX COLOMBIA S.A.S., UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.; 22-495059 entre ANDEAN TOWER PARTNERS COLOMBIA S.A.S. y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC; 22-288954 entre ANDEAN TOWER PARTNERS COLOMBIA S.A.S. y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC; 22-388919 entre PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.; 21-502390 entre ANDEAN TOWER PARTNERS COLOMBIA S.A. y BTS SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.; 20-18734 entre PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.S. y BTS SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.; 20-18734 entre PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

servicios Dúo Play 1, Dúo Play 2 y Triple Play para el segmento residencial, y (v) el servicio de televisión multicanal, con segmentación según el nivel de desempeño del municipio.

En este punto cabe mencionar que en el marco del análisis de los mercados de servicios fijos (internet fijo y televisión por suscripción), la **CRC** estableció una clasificación de los municipios del país. El objetivo fue identificar diferencias estructurales entre territorios que inciden directamente en la prestación de estos servicios¹⁴⁹. Para ello, la **CRC** utilizó dos metodologías:

Primero, un Análisis de Componentes Principales (ACP)¹⁵⁰. Este análisis tuvo en cuenta 23 variables, las cuales se pueden clasificar en cinco (5) dimensiones: (i) **socioeconómicas**, incluyendo ruralidad, densidad poblacional, índice de pobreza multidimensional, valor agregado per cápita e ingresos municipales; (ii) **geográficas**, como la distancia a la capital departamental más cercana y la exposición a amenazas de accidentes naturales; y del servicio, segmentado en (iii) **internet fijo**, (iv) **televisión** y (v) **telefonía**, las cuales incluyen niveles de concentración, variación en número de operadores y suscriptores, grado de empaquetamiento de servicios (dúo o triple play), tecnología inalámbrica y velocidad de bajada.

Segundo, un análisis de clústeres¹⁵¹ tipo *K-means*. Por medio de este análisis se agruparon los municipios en cinco (5) categorías o clústeres, cada uno con características similares internamente, pero distintas entre sí.

Como resultado del análisis, la **CRC** clasificó los municipios en las siguientes cinco categorías¹⁵²:

- **Alto desempeño:** compuesto por 11 municipios (1% del total), que concentran el 34,6% de la población del país. Corresponden principalmente a grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali. Estos municipios presentan altos niveles de penetración de servicios fijos (internet 69%, televisión por suscripción 61%, telefonía fija 66%), alta densidad poblacional, bajos niveles de pobreza y un elevado uso de servicios empaquetados (76%).
- **Desempeño moderado:** incluye 98 municipios (9%) que concentran el 28,6% de la población. Se trata de ciudades intermedias y algunas capitales departamentales con niveles medios de penetración de servicios fijos (internet 50%, televisión 41%, telefonía fija 34%), menores índices de pobreza en comparación con la media nacional y niveles medios de ruralidad.
- **Desempeño incipiente:** conformado por 219 municipios (20%) que agrupan el 15,3% de la población. Se caracterizan por tener niveles bajos de penetración

¹⁴⁹ **CRC** (2022). Análisis de componentes principales y de clúster de municipios para servicios fijos. Disponible en: https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-1/Propuestas/analisis_de_clusterizacion_servicios_fijos.pdf. Consulta: 16 de julio de 2025.

¹⁵⁰ Es una técnica estadística que permite tener un balance entre esos dos aspectos, de forma tal que se consolide la mayor cantidad de información posible que es proporcionada por las variables, identificando los aspectos que mejor capturan las diferencias entre los municipios. Esto se hace tomando todo el conjunto de variables de análisis y generando unas variables ficticias a partir de una combinación lineal de las variables iniciales; estas nuevas variables se conocen como Componentes Principales.

Ibidem, p. 1.

¹⁵¹ Con el objetivo de identificar los municipios que presentan características homogéneas o similares en la prestación de los servicios fijos, a nivel residencial, aplicaron la técnica estadística multivariante denominada Análisis de Conglomerados, también conocida como Análisis de Clúster. Ibidem, p. 5.

¹⁵² Ibidem, pp. 7-11.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

(internet 20%, televisión 18%, telefonía fija 7%), pobreza moderada, cobertura irregular y menor desarrollo económico.

- **Bajo desempeño:** con 526 municipios (47%) y el 14,8% de la población. Presentan alta ruralidad (62%) y pobreza (44%), con una penetración muy baja de servicios fijos (internet 5%, televisión 10%, telefonía fija 1%). En muchos de estos municipios, la estructura del mercado es altamente concentrada, con escasa competencia.

- **Desempeño limitado:** agrupa 268 municipios (24%) que representan solo el 6,7% de la población. Se trata de localidades rurales y dispersas, muchas de ellas con dificultades geográficas y alta vulnerabilidad socioeconómica. Registran niveles mínimos de penetración (internet 3%, televisión 7%, telefonía fija prácticamente nula), baja densidad poblacional y pobreza cercana al 55%.

Esta clasificación municipal evidencia que las condiciones de prestación y competencia en los servicios fijos varían significativamente entre territorios. En consecuencia, respalda la necesidad de adoptar un enfoque municipal diferenciado en la definición del mercado geográfico relevante.

18.2.2.1. Mercado minorista voz saliente móvil a nivel nacional (incluye Voz móvil, SMS y MMS)

Mercado producto

La **CRC** determinó que, dado que las llamadas móviles constituyen un servicio que es adquirido en conjunto con otros servicios móviles tales como mensajes de texto (SMS) y los mensajes multimedia (MMS), el mercado relevante de voz móvil incluye el conjunto de llamadas de voz móviles, SMS y MMS¹⁵³.

De otra parte, la **CRC** identificó que los usuarios no consideran la telefonía fija como un sustituto de la voz móvil, ni para llamadas locales ni de larga distancia nacional, confirmando que la voz móvil constituye un mercado independiente¹⁵⁴.

Mercado geográfico

De acuerdo con lo señalado por la **CRC**¹⁵⁵ el mercado minorista de voz saliente móvil fue definido como un mercado relevante con alcance nacional.

Conclusión del mercado relevante

Esta Superintendencia establece, de conformidad con lo definido por la **CRC**, que el mercado relevante corresponde al mercado de voz saliente móvil a nivel nacional, incluyendo voz móvil, SMS y MMS.

¹⁵³ **CRC** (2008). Resultados del análisis cuantitativo para la definición de los Mercados Relevantes de Telecomunicaciones. Octubre. Disponible en: https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Resultados%20del%20an%C3%A1lisis%20cuantitativo%20para%20la%20definici%C3%B3n%20de%20los%20de%20Mercados%20Relevantes%20de%20Telecomunicaciones/60-documento_publicacion_octubre_-_vdef.pdf. Consulta: 17 de julio de 2025.

¹⁵⁴ Resolución CRC No. 7424 de 2024. “Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016”.

¹⁵⁵ Ibidem.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

18.2.2.2. Mercado minorista de voz saliente de larga distancia internacional (LDI) a nivel nacional (incluye voz fija, servicios móviles y plataformas OTT para realizar llamadas)

Mercado producto¹⁵⁶

De acuerdo con lo planteado por la **CRC**¹⁵⁷ y con base en los análisis desarrollados por esta en 2009, el servicio de telefonía fija saliente de larga distancia internacional (LDI) fue identificado como un mercado relevante en sí mismo. Esta conclusión se sustentó, por una parte, en que la sensibilidad de la demanda frente al precio resultó ser baja, lo que indica que el servicio es bastante inelástico. Por otra parte, no se identificaron sustitutos suficientemente cercanos que ejerzan presión competitiva directa sobre este servicio. En consecuencia, la Resolución No. 2058 de 2009 de la **CRC**¹⁵⁸ reconoció al mercado de voz saliente de LDI como uno de los mercados minoristas relevantes con alcance nacional.

En este mercado participan distintos tipos de servicios: telefonía fija, servicios móviles empaquetados que incluyen voz e internet móvil, y aplicaciones móviles que permiten realizar llamadas de manera internacional utilizando redes de datos (OTT)¹⁵⁹. En relación con estos últimos, es importante considerar la práctica del empaquetamiento, entendida como la estrategia comercial que consiste en combinar dos o más servicios (o productos) en una única oferta a un precio más conveniente que si se adquirieran por separado. Esta modalidad puede clasificarse en dos tipos: empaquetamiento puro, cuando los servicios incluidos en el paquete no están disponibles de forma individual, y empaquetamiento mixto, cuando los servicios se ofrecen tanto de manera individual como en conjunto dentro del paquete¹⁶⁰.

No obstante, la sustituibilidad entre los servicios presentes en este mercado es asimétrica. Los servicios móviles empaquetados y las aplicaciones que permiten realizar llamadas internacionales ejercen presión competitiva sobre el servicio de voz fija internacional, es decir, pueden sustituirlo, pero no ocurre lo contrario: la voz fija de LDI no sustituye de manera efectiva a los servicios móviles o a las aplicaciones móviles para llamadas internacionales.

Mercado geográfico

El mercado relevante de voz saliente de LDI presenta una dimensión geográfica de alcance nacional. Esta delimitación se fundamenta, principalmente, en la homogeneidad observada en los precios de los servicios que lo componen a lo largo del territorio colombiano. Esto se observa para cada clúster, e incluso, en las relaciones que se presentan entre los clústeres, de conformidad con el análisis realizado por la **CRC**. Desde la perspectiva de la oferta y de la demanda, los servicios de voz saliente de LDI móvil, incluyendo tanto la telefonía como las

¹⁵⁶ **CRC** (2022). Revisión de los mercados de servicios fijos. Agosto, p. 53. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-3/Propuestas/Documento-Soporte-Mercado-Servicios-Fijos-08082022.pdf>. Consulta: 14 de julio de 2025.

¹⁵⁷ **CRC** (2021). Revisión de los mercados de servicios fijos. Documento de formulación. Julio, Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3>.

¹⁵⁸ Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones

¹⁵⁹ *Over The Top*. Un servicio *Over The Top* consiste en la transmisión de audio, video y otros contenidos de Internet, como por ejemplo para el caso del servicio de voz WhatsApp o Skype, entre otras.

¹⁶⁰ **CRC** (2022). Revisión de los mercados de servicios fijos. Agosto, op. cit., p. 102.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

aplicaciones móviles disponibles comercialmente, se ofrecen bajo las mismas condiciones a nivel nacional¹⁶¹.

En ese sentido, se consideró adecuado mantener la definición geográfica nacional para este mercado, tal como fue establecido por la **CRC**. La distribución uniforme de los precios, la disponibilidad nacional de los servicios móviles y de las aplicaciones para llamadas internacionales, así como la ausencia de restricciones locales de acceso o prestación, refuerzan esta delimitación.

En síntesis, el mercado minorista de voz saliente de LDI está compuesto por distintos servicios (voz fija, servicios móviles y plataformas OTT para realizar llamadas) que compiten de forma asimétrica entre sí y que se comercializan de manera homogénea en todo el país, razón por la cual su ámbito geográfico relevante se define como nacional.

Conclusión del mercado relevante

Esta Superintendencia establece que, de conformidad con lo definido por la **CRC**, el mercado relevante corresponde al mercado de voz saliente de LDI a nivel nacional, incluyendo voz fija, servicios móviles y plataformas OTT para realizar llamadas.

18.2.2.3. Mercado minorista de internet móvil a nivel nacional

Mercado producto

Para establecer el mercado relevante, la **CRC** examinó dos aspectos: (i) la sustituibilidad entre internet fijo y móvil y (ii) la sustituibilidad entre las modalidades de internet móvil por suscripción y por demanda.

Respecto al primer aspecto, concluyó que el internet fijo y el móvil no son sustitutos, sino servicios complementarios, pues atienden necesidades distintas (el primero orientado al uso colectivo y el segundo al uso individual y móvil). Por otro lado, la **CRC** consideró que el internet móvil por suscripción y por demanda son sustitutos entre sí. Ambos servicios utilizan la misma infraestructura, tienen atributos similares y no existen barreras para que los usuarios cambien entre modalidades según su preferencia¹⁶².

En conclusión, el mercado minorista de internet móvil definido por la **CRC** incluye tanto el acceso por suscripción como por demanda, pero se distingue claramente del mercado de internet fijo.

Mercado geográfico

De acuerdo con lo señalado por la **CRC** el mercado minorista de internet móvil fue definido como un mercado relevante con alcance nacional¹⁶³.

Conclusión del mercado relevante

Esta Superintendencia establece que, de conformidad con lo definido por la **CRC**, el mercado relevante corresponde al mercado de internet móvil a nivel nacional.

¹⁶¹ Ibidem, p. 62.

¹⁶² **CRC** (2016). Revisión de los mercados de servicios móviles. Documento Soporte. Noviembre, pp. 57-60. Disponible en: https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20de%20los%20mercados%20de%20servicios%20m%C3%B3viles/221-documento_soporte.pdf. Consulta: 16 de julio de 2025.

¹⁶³ Resolución No. 7424 de 2024, op. cit.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

18.2.2.4. Mercado minorista de servicios móviles a nivel nacional (incluye voz saliente móvil, SMS/MMS e internet móvil)

Mercado producto¹⁶⁴

La **CRC** ha señalado que, aunque los servicios móviles presentan algunas similitudes funcionales con los servicios fijos, en términos generales no son sustitutos entre sí. Las diferencias en movilidad, confiabilidad, uso y funcionalidades hacen que el acceso móvil, aunque permite conectividad en movimiento, esté sujeto a factores como congestión, intensidad de la señal o interferencias, mientras que el acceso fijo suele ofrecer mayor estabilidad y resulta más adecuado para servicios como televisión o navegación intensiva. Por lo tanto, desde la perspectiva de la demanda, los servicios empaquetados fijos y móviles pertenecen a mercados distintos.

En cuanto al mercado producto, la **CRC** definió que el mercado minorista de servicios móviles está compuesto por el servicio de voz saliente móvil, los SMS, MMS y el acceso a internet móvil, tanto por suscripción como por demanda. Estos servicios se consideran parte de un mismo mercado relevante al ser complementos que conforman el conjunto de servicios móviles utilizados de forma integrada por los usuarios.

Sin embargo, en lo que respecta específicamente a la telefonía fija y móvil, la **CRC** ha reconocido que la sustituibilidad es asimétrica. Esto debido a que, mientras que los servicios móviles, especialmente cuando se ofrecen empaquetados, pueden ejercer presión competitiva y reemplazar efectivamente a la telefonía fija, esta última no ofrece condiciones equivalentes para sustituir al servicio móvil.

Si bien en esta sección se aborda únicamente la definición del mercado minorista de servicios móviles, la observación sobre la asimetría en la sustituibilidad resulta relevante como introducción a la sección dedicada al mercado de voz, en la cual se analizará con mayor detalle esta dinámica.

Mercado geográfico

De acuerdo con lo señalado por la **CRC** el mercado minorista de servicios móviles fue definido como un mercado relevante con alcance nacional¹⁶⁵.

Conclusión del mercado relevante

Esta Superintendencia establece que, de conformidad con lo definido por la **CRC**, el mercado relevante corresponde al mercado minorista de servicios móviles a nivel nacional, incluyendo voz saliente móvil, SMS/MMS e internet móvil.

18.2.2.5. Mercado minorista de voz (fija y móvil) saliente local y voz (fija y móvil) saliente larga distancia nacional (LDN) a nivel municipal

Mercado producto¹⁶⁶

El mercado minorista de voz saliente local y de larga distancia nacional (LDN), según ha sido definido por la **CRC**, está conformado por los servicios de voz prestados a través de redes fijas y móviles, incluyendo aquellas llamadas

¹⁶⁴ **CRC** (2016). Revisión de los mercados de servicios móviles. Documento Soporte. Noviembre, op. cit., pp. 60-63.

¹⁶⁵ Resolución No. 7424 de 2024, op. cit.

¹⁶⁶ Documento “24546942—0064600003”, del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, página 37, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

originadas en cualquiera de estas redes con destino local o nacional. Esta integración se justifica por la existencia de sustituibilidad parcial entre ambas tecnologías, la cual ha sido identificada a través de análisis técnicos y econométricos.

En particular, los estudios de la **CRC**¹⁶⁷, basados en ejercicios de sustituibilidad desde la demanda y en la aplicación del Test de Monopolista Hipotético (TMH), demostraron que los servicios móviles ejercen presión competitiva sobre el servicio de voz fija, tanto en el ámbito local como en el de larga distancia nacional. Esto permitió concluir que ambos tipos de servicio hacen parte de un mismo mercado relevante. No obstante, esta sustituibilidad es asimétrica. Mientras que los servicios móviles —especialmente cuando se ofrecen empaquetados— pueden reemplazar la telefonía fija de forma efectiva, esta última no ofrece condiciones equivalentes para sustituir el servicio móvil.

Por otro lado, aunque las aplicaciones OTT, como WhatsApp o Skype, permiten realizar llamadas en internet, los análisis econométricos realizados por la **CRC** concluyeron que estas aplicaciones no constituyen sustitutos efectivos de la voz fija —ni local ni de larga distancia—, sino que funcionan más bien como servicios complementarios. Estas plataformas coexisten con los servicios tradicionales, pero no los reemplazan completamente desde el punto de vista del consumidor. De igual forma, no se encontró evidencia significativa de sustitución entre el servicio individual de telefonía fija y los servicios fijos empaquetados (como los combos que incluyen voz, datos y televisión).

En conclusión, el mercado producto relevante se define como el conjunto de servicios minoristas de voz saliente local y nacional prestados a través de redes fijas y móviles, ofrecidos de forma individual o empaquetada, donde los servicios móviles ejercen una presión competitiva significativa sobre los servicios fijos y donde las aplicaciones OTT actúan como servicios complementarios, sin llegar a sustituir completamente a las modalidades tradicionales de comunicación.

Mercado geográfico¹⁶⁸

Desde el punto de vista geográfico, el mercado relevante de voz saliente local y de larga distancia nacional presenta un alcance municipal, conforme al análisis integrado de factores de oferta, demanda y condiciones estructurales del mercado.

Por el lado de la oferta, se identificaron limitaciones técnicas y operativas que restringen la capacidad de un proveedor de servicios de voz fija para competir fuera del municipio donde tiene presencia. En particular, cuando el operador no cuenta con redes desplegadas en un territorio determinado, la prestación del servicio requiere una conexión física a la red local, lo que dificulta o impide la entrada oportuna de nuevos oferentes sin una inversión sustancial en infraestructura. Esta condición ha sido confirmada por la **CRC**, que ha establecido que, desde la perspectiva de la oferta, el alcance geográfico del mercado es municipal, debido a la imposibilidad práctica de que un proveedor sin redes propias o acuerdos de acceso compita eficazmente en otro municipio en el corto plazo.

Desde la demanda, también se observó que los usuarios no tienen incentivos reales para contratar el servicio con operadores de otros municipios, ni para desplazarse buscando mejores condiciones. Esto se debe a la presencia de barreras técnicas, altos costos de transacción y una fuerte localización de las

¹⁶⁷ **CRC** (2022). Revisión de los mercados de servicios fijos. Agosto, op. cit., pp. 26-53.

¹⁶⁸ Ibidem, pp. 52-53.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

decisiones de consumo, lo que reduce significativamente la posibilidad de sustitución entre municipios.

Además, el análisis de los patrones de consumo evidenció diferencias estadísticamente significativas entre municipios, medidas a través de clústeres de desempeño de la demanda. Estas diferencias refuerzan la conclusión de que el mercado debe ser analizado con una desagregación territorial, ratificando su dimensión geográfica municipal.

Conclusión del mercado relevante

Esta Superintendencia establece que, de conformidad con lo definido por la **CRC**, el mercado relevante corresponde al mercado minorista de voz (fija y móvil) saliente local y voz (fija y móvil) saliente larga distancia nacional (LDN) a nivel municipal.

18.2.2.6. Mercados minoristas de datos (acceso a internet fijo) residencial y corporativo

Mercado producto

Como resultado de los análisis realizados por la **CRC** en los años 2008¹⁶⁹ y 2011¹⁷⁰, el servicio de acceso a internet de banda ancha fue identificado como un mercado minorista relevante dividido en dos segmentos claramente diferenciados: el segmento residencial, dirigido a hogares y usuarios individuales, y el segmento corporativo, enfocado en atender las necesidades de conectividad de empresas y grandes usuarios. En estos pronunciamientos se puede observar que la **CRC** determinó que el acceso a internet fijo y el de internet móvil no hacen parte del mismo mercado relevante, al no ser sustitutos efectivos desde el punto de vista de la demanda, dadas sus diferencias en calidad, estabilidad, velocidad, disponibilidad y condiciones contractuales.

Posteriormente, en el año 2017¹⁷¹, dentro del marco del proyecto regulatorio denominado “Revisión de los mercados de datos fijos”, la **CRC** reafirmó la separación entre los segmentos residencial y corporativo. Por medio de un análisis técnico y de mercado, se concluyó que ambos tipos de servicio son complementarios entre sí y, por tanto, no pertenecen al mismo mercado relevante. Esta distinción responde a las diferencias en las características técnicas de los servicios, en los patrones de consumo, en las necesidades de conectividad y en los modelos de comercialización que aplican a cada segmento¹⁷².

Por lo tanto, el mercado minorista de acceso a internet fijo se clasifica en dos mercados relevantes independientes; (i) mercado de acceso a internet fijo residencial y; (ii) mercado de acceso a internet fijo corporativo.

Mercado geográfico

¹⁶⁹ **CRC** (2008). Propuesta regulatoria para la Definición de Mercados Relevantes de Telecomunicaciones en Colombia. Diciembre, op. cit.

¹⁷⁰ **CRC** (2011). Revisión del mercado relevante de datos y acceso a internet. Octubre. Disponible en:

https://www.crc.com.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20del%20Mercado%20Relevante%20de%20Datos%20y%20Acceso%20a%20Internet/114-311024-documento_datos_final_publicar_v1.pdf. Consulta: 10 de julio de 2025.

¹⁷¹ **CRC** (2017). Revisión del mercado de datos fijos. Documento amarillo. Junio. Disponible en: https://www.crc.com.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20del%20mercado%20de%20datos%20fijos/247-170517_mercados_datos_fijos_.pdf. Consulta: 15 de julio de 2025.

¹⁷² Resolución CRC No. 6990 de 2022. “Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes contenida en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

De acuerdo con lo establecido por la **CRC**, tanto el mercado residencial como el corporativo de acceso a internet fijo presentan una dimensión geográfica de alcance municipal. Esta definición se fundamenta en las diferencias observadas entre municipios en cuanto a condiciones de oferta y demanda, niveles de competencia, despliegue de infraestructura y patrones de consumo.

Sin embargo, para el caso del mercado residencial de internet fijo, la **CRC** introdujo un enfoque más detallado mediante una clasificación de los municipios según su nivel de desempeño, con el fin de reflejar con mayor precisión la heterogeneidad territorial y mejorar la delimitación del mercado geográfico relevante. Con base en esa clasificación, la **CRC** definió un tratamiento diferenciado para los segmentos residencial y corporativo del servicio de acceso a internet fijo¹⁷³:

- En el mercado de acceso a internet fijo residencial, se estableció que debe clasificarse según el nivel de desempeño del municipio, generando dos grupos: (i) municipios con desempeño alto-moderado, incipiente y bajo, en los cuales el mercado se limita al internet fijo; y (ii) municipios con desempeño limitado, en los cuales el mercado incluye tanto el internet fijo como el internet móvil. La **CRC** evidenció que, en estos municipios, el servicio de internet móvil ejerce presiones competitivas sobre el servicio de internet fijo, configurándose una relación de sustituibilidad asimétrica unidireccional del primero sobre el segundo para ese clúster de municipios¹⁷⁴.

- En el caso del mercado de acceso a internet fijo corporativo, la **CRC** concluyó que se trata de un mercado relevante independiente en todos los tipos de municipios, sin importar su nivel de desempeño. En ese orden, este mercado mantiene su relevancia y delimitación municipal en todos los clústeres.

Conclusión de los mercados relevantes

En consecuencia, y conforme a la clasificación y segmentación establecida por la **CRC**, los mercados relevantes de internet fijo se definen de la siguiente manera:

- Mercado de acceso a internet fijo residencial para los municipios con desempeño alto-moderado, incipiente y bajo.
- Mercado de acceso a internet fijo residencial para los municipios con desempeño limitado (incluyendo el internet móvil).
- Mercado de acceso a internet fijo corporativo municipal.

18.2.2.7. Mercados minoristas de servicios de comunicaciones fijos empaquetados (servicios Dúo Play 1, Dúo Play 2 y Triple Play)

Mercado producto

Como se definió anteriormente, el “empaquetamiento” consiste en combinar dos o más servicios en una única oferta, la cual puede adoptar modalidades puras o mixtas. Respecto a los servicios de comunicaciones fijos la **CRC** ha definido los siguientes empaquetamientos:

¹⁷³ **CRC** (2022). Análisis de los mercados de Internet fijo y su relación con el mercado mayorista portador. Documento Soporte. Diciembre. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-6/Propuestas/documento-soporte-portador-f.pdf>. Consulta: 114 de julio de 2025.

¹⁷⁴ Resolución CRC No. 6990 de 2022, op. cit., P. 7.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

- Dúo Play 1:** telefonía fija + internet fijo
- Dúo Play 2:** Internet fijo + televisión por suscripción
- Triple Play:** telefonía fija + internet fijo + televisión por suscripción

Después de realizar los análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda, con base en los resultados del análisis *conjoint*¹⁷⁵, y la consecuente aplicación de la prueba del monopolista hipotético, la **CRC** encontró que las ofertas empaquetadas denominadas: **Dúo Play 1**, **Dúo Play 2** y **Triple Play** constituyen mercados relevantes en sí mismos en el segmento residencial¹⁷⁶.

Mercado geográfico

Según los estudios realizados por la **CRC**, el alcance geográfico de los mercados relevantes para las ofertas empaquetadas se estableció a nivel municipal. En el análisis de 2022¹⁷⁷, se confirmó que el mercado unificado de ofertas empaquetadas tiene un alcance geográfico municipal, fundamentado en aspectos tanto de oferta como de demanda.

Desde la perspectiva de la oferta, se detectaron barreras para que un proveedor de servicios de comunicaciones fijas pueda competir en otro municipio a corto plazo si no dispone de infraestructura de red propia en esa zona. Por lo tanto, la disponibilidad del servicio o paquete y la competencia dependen directamente del despliegue de la red, la cual es necesaria para que los hogares accedan a estos servicios.

En cuanto a la demanda, también se evidenció que el mercado relevante es municipal, ya que un usuario interesado en contratar servicios de comunicaciones fijas no estaría motivado a desplazarse a otro municipio por una posible reducción en el precio, ni podría contratar un proveedor externo debido a las limitaciones de acceso a la infraestructura. Además, cabe destacar que los resultados obtenidos mediante análisis *conjoint* muestran diferencias significativas entre municipios en cuanto a la demanda de distintos paquetes, lo cual fue confirmado estadísticamente a través de los clústeres.

Conclusión de los mercados relevantes

La Superintendencia toma como base lo definido por la **CRC** para identificar los mercados relevantes de ofertas empaquetadas en servicios de comunicaciones fijas. En ese sentido estos mercados son:

- **Dúo Play 1:** telefonía fija + internet fijo
- **Dúo Play 2:** Internet fijo + televisión por suscripción
- **Triple Play:** telefonía fija + internet fijo + televisión por suscripción

¹⁷⁵ “El análisis conjunto basado en elección (*choice based conjoint*) es un método con el cual se miden las preferencias de los usuarios por las características de un producto, buscando maximizar su utilidad, a través de la elección que hace el individuo a un conjunto de alternativas. Así, la utilidad del paquete elegido es la máxima comparada con las alternativas dentro de las consideraciones.

En un análisis *conjoint* se aplica un instrumento de recolección de información en el que se plantea a los encuestados una situación hipotética en la cual deben elegir entre varios servicios disponibles, en este caso de comunicaciones, con base en el listado de atributos más relevantes de cada servicio en el proceso de decisión”.

Ibidem, pp. 24 y 182.

¹⁷⁶ Resolución CRC No. 6990 de 2022, op. cit., P. 8.

¹⁷⁷ **CRC** (2022). Revisión de los mercados de servicios fijos. Agosto, op. cit., pp. 114-115.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Así mismo, se considera que el alcance geográfico de estos mercados es municipal, debido a las limitaciones en infraestructura y las características de la demanda.

18.2.2.8. Mercado minorista de televisión multicanal

Mercado Producto

En relación con el mercado de televisión multicanal, la **CRC**, a partir de los estudios realizados en 2016¹⁷⁸, identificó una relación de sustituibilidad asimétrica y unidireccional, en la que la televisión comunitaria afecta la demanda de televisión por suscripción, pero no en el sentido contrario. En el estudio realizado en 2022¹⁷⁹, la **CRC** confirmó que la televisión comunitaria ejerce presión competitiva sobre la televisión por suscripción en los municipios clasificados en clústeres con desempeño incipiente, bajo o limitado, por lo que ambos servicios se consideran parte del mismo mercado relevante en estas zonas. En contraste, para los municipios con desempeño alto o moderado, la televisión por suscripción se define como un mercado relevante independiente.

Durante los años 2018, 2019 y 2021, la **CRC** llevó a cabo investigaciones sobre el papel de las plataformas OTT en los mercados de comunicaciones. En estos estudios preliminares, concluyó que no existe sustituibilidad entre los servicios de OTT de video pagadas y la televisión por suscripción. Finalmente, el análisis de sustituibilidad desde la demanda entre la televisión por suscripción y las plataformas OTT de video pagadas, realizado en 2022¹⁸⁰, indicó que estos servicios son complementarios, por lo que no forman parte del mismo mercado relevante.

Mercado geográfico

De acuerdo con los análisis de la **CRC** en 2017¹⁸¹, el mercado de televisión multicanal presenta un alcance geográfico municipal, dado que tanto la oferta como la demanda están fuertemente determinadas por condiciones locales. Por el lado de la oferta, los operadores solo pueden prestar el servicio en los municipios donde tienen redes desplegadas, lo que limita la competencia entre territorios. Por el lado de la demanda, los usuarios no pueden acceder a ofertas de televisión por suscripción provenientes de otros municipios, y se han identificado diferencias significativas en los patrones de consumo entre municipios, lo cual refuerza la segmentación territorial del mercado.

Conclusión de los mercados relevantes

En consecuencia, y de acuerdo con la clasificación por desempeño municipal establecida por la **CRC**, los mercados relevantes de televisión multicanal se definen de la siguiente manera:

- Mercado de televisión multicanal (televisión por suscripción) para los municipios con desempeño alto y moderado.
- Mercado de televisión multicanal (que incluye televisión por suscripción y televisión comunitaria) para los municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado.

¹⁷⁸ **CRC** (2016). Análisis de Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente. Abril. Disponible en: https://crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-3-06/Propuestas/160401_documento_amarillo.pdf. Consulta: 17 de julio de 2025.

¹⁷⁹ **CRC** (2022). Revisión de los mercados de servicios fijos. Agosto, op. cit., pp. 126-129.

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Ibidem, pp. 126-133.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

18.2.2.9. Comercialización minorista de Equipos Terminales Móviles (ETM) y otros equipos

Mercado producto

De acuerdo con la **UIT**¹⁸², un terminal hace referencia al "equipo conectado a una red de telecomunicación para proporcionar acceso a uno o más servicios específicos". Generalmente, se utiliza para indicar el tipo de servicio o de usuario, por ejemplo, "terminal de datos" o "terminal de abonado"¹⁸³.

Según diversas decisiones de la **COMISIÓN EUROPEA**, el mercado de terminales móviles ha sido considerado, de manera consistente, como un mercado de producto relevante independiente, distinto del de otros equipos utilizados en la prestación de servicios móviles, como los equipos de red.

En la decisión Case No COMP/M.2016 - FRANCE TELECOM / ORANGE, la **COMISIÓN EUROPEA** analizó el mercado de "*mobile handsets*" (terminales móviles) de forma separada respecto al de "*mobile telephony network equipment*" (equipos de red). Esta distinción se basa fundamentalmente en las diferencias funcionales y de usuarios: mientras los terminales móviles son utilizados por los consumidores finales para comunicarse, los equipos de red móvil son adquiridos por los operadores para construir y operar la infraestructura de telecomunicaciones¹⁸⁴.

Por otra parte, respecto a la segmentación interna dentro del mercado de terminales móviles, la misma Comisión ha señalado que no es necesario hacer una separación estricta entre smartphones y teléfonos básicos (*feature phones*), dado que las diferencias entre ambos tipos de dispositivos se han ido desdibujando con la evolución tecnológica y las preferencias de los consumidores. Así lo señaló en la Decisión COMP/M.6381 - GOOGLE/MOTOROLA MOBILITY¹⁸⁵.

Por lo tanto, esta Superintendencia, con base en lo definido por la **COMISIÓN EUROPEA** y para efectos de la presente operación, define el mercado de equipos terminales móviles como un mercado de producto en sí mismo.

Mercado geográfico

En cuanto al mercado geográfico, la **COMISIÓN EUROPEA** ha reconocido que existen diferentes criterios para su definición. En particular, en la Decisión COMP/M.1795 - VODAFONE AIRTOUCH/MANNESMANN¹⁸⁶, se señaló que una mayoría de los agentes encuestados consideraba que los mercados de dispositivos móviles y de equipos de red móvil tenían un alcance global. No obstante, la **COMISIÓN EUROPEA** optó por no adoptar una definición precisa del mercado geográfico, al considerar que, para los efectos del análisis de esa

¹⁸² Ver: [Acerca de la UIT](#)

¹⁸³ UIT (2000). *Vocabulario Electrotécnico Internacional (VEI)*. Rec. UIT-R V.662-3. Ginebra: Unión Internacional de Radiocomunicaciones, p. 11. Disponible en: https://www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/v/R-REC-V.662-3-200005-W!!PDF-S.pdf. Consultado: 18 de julio de 2025.

¹⁸⁴ Case COMP/M.1795 - VODAFONE AIRTOUCH/MANNESMANN, en Case No COMP/M.2016 - FRANCE TELECOM / ORANGE, parágrafo 18.

Ver: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2016_en.pdf

COMP/M.4942 - NOKIA/ NAVTEQ, parágrafo 137.

Ver: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4942_20080702_20682_fr.pdf

¹⁸⁵

Ver:

https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6381_20120213_20310_2277480_EN.pdf, párrafos 37 y 38.

¹⁸⁶ Case No COMP/M.2016 - FRANCE TELECOM / ORANG, parágrafo 22. Ver: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2016_en.pdf.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

operación, la evaluación de la transacción no se vería afectada por dicha determinación.

Con base en lo anterior, esta Superintendencia advierte que, si bien la **COMISIÓN EUROPEA** ha considerado que los mercados de terminales móviles y de equipos de red podrían tener un alcance global, también ha señalado que no resulta necesario adoptar una definición precisa del mercado geográfico cuando esta no afecta las conclusiones del análisis competitivo.

En consecuencia, para los efectos de la presente operación y considerando que debe ser evaluada en el contexto del territorio colombiano, esta Superintendencia analizará la dimensión geográfica a nivel nacional.

Conclusión del mercado relevante

Para efectos de la presente operación esta Superintendencia define el mercado relevante como el de comercialización de equipos terminales móviles a nivel nacional.

18.2.3. Conclusión de los mercados relevantes

De conformidad con lo mencionado en los numerales anteriores, los mercados relevantes son los siguientes:

- (i) Mercado mayorista de terminación de llamadas fijo-fijo en cada municipio del país.
- (ii) Mercado mayorista de terminación de llamadas móvil-fijo en cada municipio del país.
- (iii) Mercado mayorista de terminación de llamadas móvil-móvil en todo el territorio nacional.
- (iv) Mercado mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional.
- (v) Mercado de acceso y originación móvil (OMV) a nivel nacional.
- (vi) Mercado de acceso y originación móvil de RAN a nivel nacional.
- (vii) Mercado mayorista portador en cada municipio del país.
- (viii) Mercado mayorista de arrendamiento de infraestructura o elementos de red – co-ubicación en todo el territorio nacional.
- (ix) Mercado minorista de voz saliente móvil a nivel nacional (incluyendo voz móvil, SMS y MMS).
- (x) Mercado minorista de voz saliente de larga distancia internacional (LDI) a nivel nacional (incluyendo voz fija, servicios móviles y plataformas OTT para realizar llamadas).
- (xi) Mercado minorista de internet móvil a nivel nacional.
- (xii) Mercado minorista de servicios móviles a nivel nacional (incluyendo voz saliente móvil, SMS/MMS e internet móvil).
- (xiii) Mercado minorista de voz (fija y móvil) saliente local y voz (fija y móvil) saliente LDN a nivel municipal.
- (xiv) Mercado minorista de acceso a internet fijo residencial para los municipios con desempeño alto- moderado, incipiente y bajo.
- (xv) Mercado minorista de acceso a internet fijo residencial para los municipios con desempeño limitado (incluyendo el internet móvil).
- (xvi) Mercado minorista de acceso a internet fijo corporativo.
- (xvii) Mercado minorista de servicios Dúo Play 1 a nivel municipal.
- (xviii) Mercado minorista de servicio Dúo Play 2 a nivel municipal.
- (xix) Mercado minorista de paquete de servicios Triple Play a nivel municipal.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

- (xx) Mercado minorista de televisión multicanal (televisión por suscripción) en municipios con desempeño alto-moderado.
- (xxi) Mercado minorista de televisión multicanal (televisión por suscripción y televisión comunitaria) en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado.
- (xxii) Mercado de comercialización minorista de equipos terminales móviles (ETMs) a nivel nacional.

19. ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS RELEVANTES OBJETO DE LA OPERACIÓN PROYECTADA

A continuación, se presenta un estudio sobre la participación de las **INTERVINIENTES** en cada uno de los mercados en los que la integración tiene efectos potenciales. De manera general, las cuotas de participación son indicadores del poder de mercado que puede ostentar una empresa; no obstante, esta aproximación es limitada y requiere de otros indicadores que permitan concluir sobre las potenciales afectaciones a la libre competencia que la operación de integración podría generar. En ese sentido, esta Superintendencia consideró pertinente analizar el índice de concentración de Herfindahl-Hirschman¹⁸⁷ (IHH), el índice de dominancia de Stenbacka¹⁸⁸ y el índice de asimetría de Kwoka¹⁸⁹. El análisis conjunto de estos índices respalda,

¹⁸⁷ Se calcula a partir de la suma de los cuadrados de las participaciones de mercado de las firmas que lo componen.

$$IHH = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

Donde s_i es la cuota de mercado de la firma i y N es el número de firmas presentes en el mercado. El IHH toma valores entre 0 (correspondiente a un mercado en competencia perfecta) y 10000 (que se obtiene cuando el mercado es un monopolio). De acuerdo con el Departamento de Justicia y a la Comisión Federal de Comercio, niveles superiores a 1800 corresponden a mercados altamente concentrados. Para mayor detalle, ver: Herfindahl, O. *Concentration in the U.S. Steel Industry (Doctoral Dissertation)*. Columbia University, 1950; Hirschman, A. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press, Bureau of Business and Economic Research, 1945; y, U.S. Department of Justice and The Federal Trade Commission. *Merger Guidelines*, 2023.

Si la cuota de participación se expresa como proporción decimal (0-1), el IHH toma valores entre 0 y 1. Para que sea comparable con los umbrales usuales, este resultado debe multiplicarse por 10000. En cambio, si las participaciones se expresan en porcentajes (0-100), no es necesario realizar dicha conversión. A lo largo de este documento, se utilizará la escala (0-10000).

¹⁸⁸ La fórmula para calcular el umbral de Stenbacka es la siguiente:

$$STENBACKA = \frac{1}{2} \left(1 - \gamma (S_1^2 - S_2^2) \right),$$

donde S_1 y S_2 corresponden a las participaciones de mercado de las dos empresas más importantes, respectivamente. Por su parte, γ es un parámetro específico a cada industria y está relacionado con las barreras a la entrada, los instrumentos de política pública para incentivar la competencia, la regulación económica, la existencia de derechos de propiedad intelectual, entre otros. Es usual suponer que $\gamma = 1$. Cualquier empresa cuya participación sea mayor al umbral acá determinado podría ostentar dominio en el mercado. Al respecto, ver: Stenbacka et al, “Assesing Market Dominance”, *Journal of Economic Behavior*, Vol. 68, Issue 1, (October 2008), págs. 63-72.

¹⁸⁹ El índice de Kwoka se centra en la estructura de las participaciones de mercado de las empresas. De esta forma, cuando la desigualdad entre el tamaño de las empresas aumenta, se incrementa la dominancia y, consecuentemente, el índice se eleva. Este índice se determina mediante la siguiente fórmula:

$$KWOKA = \sum_{i=1}^{n-1} (s_i - s_{i+1})^2,$$

donde cada participación de mercado, s_i , está ordenada de mayor a menor. El índice varía entre 0 y 1, siendo 1 el valor correspondiente a una estructura de mercado de monopolio. Al respecto,

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

con fundamento en la teoría económica, las posiciones que esta Superintendencia expone en la presente resolución.

19.1. Estructura de los mercados mayoristas de terminación de llamadas (fijo-fijo, móvil-fijo, móvil-móvil y de larga distancia internacional)

De acuerdo con lo descrito en la sección previa, y en línea con lo estipulado por la **CRC**, estos mercados son monopolios por definición, toda vez que cada operador es el único con la potestad sobre el acceso de terminación de llamadas en su propia red. En ese sentido, cualquier cálculo de participaciones en estos mercados tiene como resultado a una única empresa con la totalidad de la participación. La operación proyectada no alteraría esta condición, pues cada operador seguirá siendo el único con capacidad de terminación dentro de su respectiva red. Debido a esto, no se considera que la integración tenga efecto alguno en estos mercados relevantes.

19.2. Estructura del mercado mayorista portador en cada municipio del país

A cierre de 2024, en lo referido al arrendamiento de capacidad disponible, **TIGO** mantiene en este mercado una posición de liderazgo en 87 municipios y ostenta, en cada uno de ellos, una participación superior al 20%; por su parte, **MOVISTAR** es líder en 6 municipios y en todos ellos también tiene una participación superior al 20%. Por su parte, al analizar los mercados relevantes donde la operación de integración podría generar afectaciones, se encuentra que coinciden en 10 municipios, pero en ninguno de ellos logran acumular más del 20% de participación de manera conjunta.

19.2.1. Cuotas de participación

En la siguiente tabla se resume lo evidenciado para este mercado con relación a los municipios donde las **INTERVINIENTES** coinciden, los cuales constituyen el foco de las potenciales afectaciones sobre la competencia.

Tabla No. 16. Participaciones de mercado municipios coincidentes. Mayorista portador

Municipio	TIGO (%)	MOVISTAR (%)	Ente integrado (%)
Barranquilla	1,06	1,70	2,76
Bogotá, D.C.	14,75	0,21	14,96
Cali	0,07	0,00	0,07
Cartagena	2,44	0,80	3,24
La Dorada ¹⁹⁰	0,01	0,03	0,04
Manizales	2,67	7,70	10,37
Pasto	0,04	0,00	0,04
Pereira	1,05	0,01	1,06
Santa Marta	0,02	19,81	19,83
Sincelejo	0,86	0,00	0,86

Fuente: Elaboración **GTIE-SIC** con información de la **CRC**¹⁹¹.

ver: Kwoka. John, "Large Firm Dominance and Price-Cost Margins in Manufacturing Industries", Southern Economic Journal, Vol. 44, No. 1 (Jul., 1977), págs.183-189.

¹⁹⁰ La Dorada, Caldas.

¹⁹¹ Con base en información reportada por la **CRC** en el portal Postdata. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/servicios-de-transporte-entre-municipios>. Consulta: 8 de octubre de 2025.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

De lo anterior, resulta evidente que las **INTERVINIENTES** mantienen una participación en el mercado relativamente baja en aquellos municipios donde coinciden. En todo caso, los cambios potenciales en participación derivados de la integración son marginales desde la perspectiva del agente con mayor participación, en el entendido de que el ente integrado tendría una participación igual a la suma de las participaciones de las **INTERVINIENTES**.

19.2.2. Índices de concentración y dominancia

Con respecto al IHH, esta Superintendencia encontró que el cambio promedio en este índice después de la integración sería de 6 puntos con un máximo de 41 puntos en Manizales. Por otro lado, el índice de dominancia de Stenbacka apenas tendría modificaciones, alcanzando su cambio más importante en Bogotá con un delta de 0,03. Con relación a este resultado, es pertinente mencionar que en ningún caso el ente integrado alcanzaría una participación mayor al umbral de dominancia de Stenbacka.

Finalmente, el índice de Kwoka también se mantendría virtualmente inalterado, presentando su mayor variación en Barranquilla con una disminución de 0,019.

19.2.3. Resultados de la estructura del mercado

A partir de los resultados anteriores, esta Superintendencia concluye que la operación de integración no representa peligros en este mercado relevante. Esta posición concuerda con lo expuesto por otras autoridades de competencia, como las expuestas por la **COMISIÓN EUROPEA** en sus directrices sobre la evaluación de concentraciones, donde exponen que variaciones tan pequeñas en el IHH tienen una baja probabilidad de desencadenar problemas de competencia¹⁹².

Adicionalmente, las **INTERVINIENTES** sostienen que la operación entre **TIGO** y **MOVISTAR** en este mercado no genera riesgos relevantes para la competencia, ya que la participación combinada sería moderada y, a su vez, el mercado presenta múltiples operadores mayoristas neutrales con capacidad de disciplinarlo. Además, los aumentos de concentración son localizados y no alteran la dinámica competitiva en los municipios de mayor demanda. Desde el punto de vista regulatorio, la **CRC** ha implementado medidas en 170 municipios que garantizan acceso abierto, calidad y transparencia. Estas condiciones favorecen el uso eficiente y no discriminatorio de la infraestructura. Por tanto, se configura un efecto procompetitivo asociado a la cobertura y la infraestructura compartida^{193,194}.

En la misma línea, la **CRC** estableció que la operación de integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** no genera preocupaciones significativas en este mercado, toda vez que ninguno de los dos operadores ostenta posiciones de liderazgo ni superan una participación conjunta del 20% en los 10 municipios que coinciden a nivel nacional. Por lo tanto, el ente integrado no podría afectar las condiciones de competencia para este mercado relevante¹⁹⁵.

¹⁹² Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (2004/C 31/03). Consulta: 18 de octubre de 2004. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=EN)

¹⁹³ Documento “24-546942 Resumen no confidencial Fide Partners - Análisis económico de la integración” del consecutivo 719 de la Carpeta Pública, página 258, (Documento PDF).

¹⁹⁴ Ibidem, página 261, (Documento PDF).

¹⁹⁵ Documento “24546942—0006460003” del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, página 28 y 170, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

19.3. Estructura del mercado mayorista acceso y originación móvil en todo el territorio nacional

Para realizar el análisis de este mercado mayorista se tuvieron en consideración los ingresos totales percibidos por los OMR. Con relación al servicio de OMV, esta Superintendencia utilizó la información del modelo de separación contable aportado por la **CRC**¹⁹⁶. Para el servicio de RAN y sus ingresos, se utilizó la información de la **CRC** disponible en línea¹⁹⁷.

De acuerdo con lo expuesto al momento de definir los mercados relevantes del presente análisis, esta Superintendencia considera que el mercado de RAN y el de OMV debe considerarse por separado. En ese sentido, a continuación se exponen los resultados de cada uno de ellos.

19.3.1. Mercado de RAN a nivel nacional

Este mercado está caracterizado por el acceso que un OMR brinda a otro para que este último pueda ofrecer sus servicios en un área geográfica determinada.

Sobre este mercado es importante referir lo siguiente. Como se mencionó previamente, la esencia de este mercado es la compartición de infraestructura para permitir a otros OMR el tráfico móvil y la originación de comunicaciones. En ese sentido, este mercado es un eslabón que le permite a otros OMR garantizar la prestación de sus propios servicios aguas abajo en los mercados minoristas. Así, cualquier afectación en la competencia en este mercado mayorista tiene la potencialidad de generar un impacto directo en los mercados minoristas que de él dependen, como es el caso del mercado de voz móvil o el de servicios móviles. De esta forma, propender por un entorno competitivo adecuado en este mercado mayorista es también una forma de propiciar una competencia más efectiva en los mercados minoristas.

19.3.1.1. Cuotas de participación

A lo largo de los últimos años este mercado ha visto una reconfiguración en su interior. En efecto, para cierre de 2022 **CLARO** era el líder en este mercado con una participación de aproximadamente el 44%, pero su puesto ha sido tomado por **MOVISTAR**, que para finales de 2024 ostenta un 49% del total.

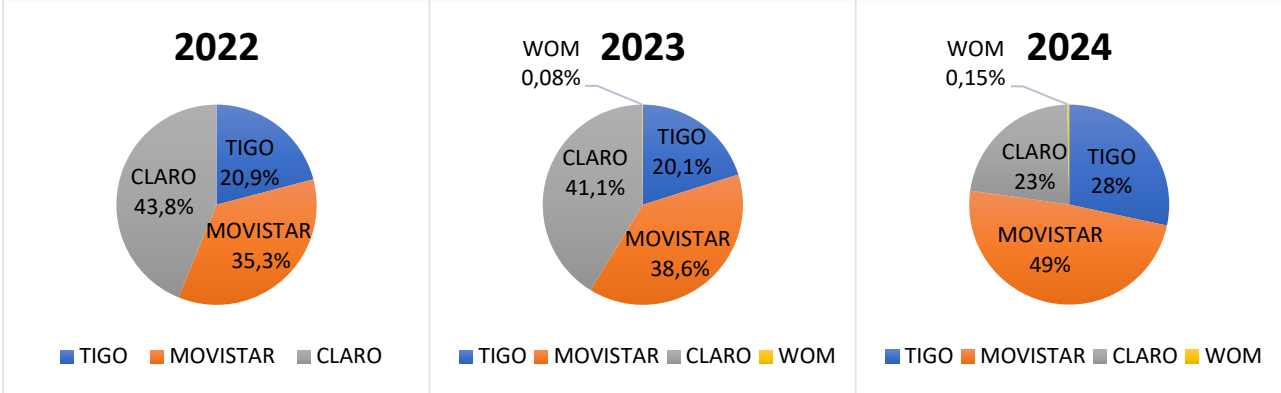
A continuación, se muestra la evolución de las participaciones de los diferentes OMR durante los últimos tres años:

¹⁹⁶ Documento “24546942—0088200003”, del consecutivo 882 de la Carpeta Reservada Terceros, (Documento PDF).

¹⁹⁷ Se utiliza la información reportada en el Formato T.3.4. Ingresos Roaming Automático Nacional de la Resolución CRC 5050 de 2016. Disponible en: [https://www.postdata.gov.co/dataset/roaming-autom%C3%A1tico-nacional/resource/dc6ba69d-11e6-407e-971c-54d861ed98a8#{}.](https://www.postdata.gov.co/dataset/roaming-autom%C3%A1tico-nacional/resource/dc6ba69d-11e6-407e-971c-54d861ed98a8#{}) Consultado: 25 de octubre de 2025.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Gráfico No. 3. Participación de OMR. Total de ingresos RAN



Fuente: Construcción GTIE-SIC con información de la CRC¹⁹⁸.

Como se puede evidenciar, **CLARO** presentó una reducción fuerte en la participación de los ingresos por RAN entre 2023 y 2024, mientras que las **INTERVINIENTES** aumentaron significativamente sus participaciones. Cabe resaltar, además, que **WOM** casi duplicó su participación en el mismo intervalo de tiempo.

19.3.1.2. Índices de concentración y dominancia

Previo a la integración proyectada, el IHH en este mercado es de 3698, valor que ascendería hasta 6470 unidades tras la eventual operación. Esto representa un cambio en el IHH de 2772 puntos aproximadamente, lo que permite evidenciar la magnitud de la afectación sobre la concentración de este mercado.

Por su lado, el índice de Stenbacka a cierre de 2024 tiene un valor de 0,421 y, posterior a la integración, sería de 0,227. Como puede notarse, en este indicador también se evidenciaría un cambio significativo. La disminución en el Stenbacka da muestra de un aumento en la brecha entre el líder del mercado, el ente integrado en la situación post integración, y su segundo competidor, que en este caso sería **CLARO**.

Finalmente, el índice Kwoka previo es de 0,239 y alcanzaría un valor de 0,596 tras la eventual integración. Este incremento refleja la pérdida de capacidad de competencia efectiva al interior del mercado, indicando una marcada asimetría en él.

19.3.1.3. Resultados de la estructura del mercado

A partir de lo expuesto, esta Superintendencia encuentra que el mercado mayorista de acceso y originación de RAN a nivel nacional requiere especial atención en el marco de la operación proyectada. Como se discutió, todos los índices analizados apuntan a una situación posterior de menor competencia, mayor concentración y una situación de liderazgo con bastante holgura sobre sus rivales. Al ser un mercado mayorista, los efectos de los posibles problemas también se sentirían en los mercados minoristas, incrementando significativamente el número de usuarios que podrían resultar damnificados.

A causa de la estructura tan asimétrica que se generaría tras la integración, esta Superintendencia identifica una especial preocupación respecto lo que podría ocurrir con WOM, al ser el OMR más reciente en el mercado, y, por esa misma razón, del que podría encontrarse en una posición más vulnerable frente a

¹⁹⁸ Con base en la información del Formato T.3.4. de la CRC. Disponible en: [https://www.postdata.gov.co/dataset/roaming-autom%C3%A1tico-nacional/resource/dc6ba69d-11e6-407e-971c-54d861ed98a8#{}.](https://www.postdata.gov.co/dataset/roaming-autom%C3%A1tico-nacional/resource/dc6ba69d-11e6-407e-971c-54d861ed98a8#{}) Consulta: 24 de octubre de 2025.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

eventuales limitaciones en el acceso a la RAN por parte de los dos operadores líderes que se consolidarían tras la operación proyectada (CLARO y el ente integrado).

Esta Superintendencia reconoce que la Ley 1341 de 2009, en el artículo 2, numeral 3, vela por el uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones. Además, la Resolución CRC 5050 de 2016 estableció que la remuneración por el acceso o interconexión debería estar orientada a costos eficientes.

No obstante, aunque el acceso a RAN se encuentra garantizado por el marco legal y regulatorio vigente, en las zonas geográficas donde no aplican las tarifas reguladas podrían presentarse riesgos potenciales de incrementos desmedidos en el precio cobrado. Incluso en aquellas áreas donde las tarifas sí están reguladas, debe considerarse que dichas tarifas funcionan como un techo máximo, de modo que una menor presión competitiva entre los OMR líderes podría llevar a que las condiciones de negociación se aproximen a dicho límite, reduciendo así los incentivos para ofrecer precios más eficientes y, en consecuencia, afectando la competencia en los mercados minoristas.

Adicionalmente, dado que el acceso y originación en RAN constituyen servicios que los OMR ofrecen a competidores en los mercados minoristas, no puede descartarse que los incentivos de los operadores a prestar dicho servicio se orienten principalmente al cumplimiento de las obligaciones regulatorias, más que a competir activamente mediante mejores condiciones comerciales. En ese sentido, la sola presencia de otro OMR con red propia —como CLARO— no garantiza necesariamente la existencia de una competencia efectiva frente al ente integrado, lo que plantea incertidumbres adicionales sobre el grado real de presión competitiva que persistiría tras la operación.

19.3.2. Mercado de acceso y originación móvil (OMV)

Desde un punto de vista técnico, este mercado coincide con el del servicio de RAN previamente expuesto; sin embargo, presenta características que los hacen sustancialmente diferentes. En particular, al ser un servicio prestado a un operador sin redes e infraestructura propia, los participantes del mercado son diferentes.

Así, este mercado tiene de un lado a los OMR y del otro a los OMVs. Estos últimos juegan un papel fundamental en la dinamización de los mercados minoristas aguas abajo, toda vez que a través del acceso a servicios de infraestructura y redes, pueden enfocarse en segmentos de la población que, por diferentes razones, no resultan atractivos para los OMR.

Actualmente participan 17 OMVs en el territorio nacional con diferentes esquemas de remuneración, dentro de los que sobresalen **ETB**, **VIRGIN MOBILE COLOMBIA S.A.S.** (en adelante, **VIRGIN**) y **ALMACENES ÉXITO INVERSIONES S.A.S.** (en adelante, **MÓVIL ÉXITO**) con esquemas de “*revenue share*”, un esquema que distribuye los ingresos generados por el OMV en proporciones acordadas entre las partes. Este esquema difiere de aquellos en los que el OMR realiza un descuento por tráfico cursado del OMV y, en principio, puede ser más rentable para los OMVs. En efecto, conforme el tráfico cursado por el OMV aumenta, sus ingresos también lo hacen. Dado que este esquema de distribución incentiva incrementos en el tráfico que el OMR cubre, las condiciones suelen ser más favorables que en otros.

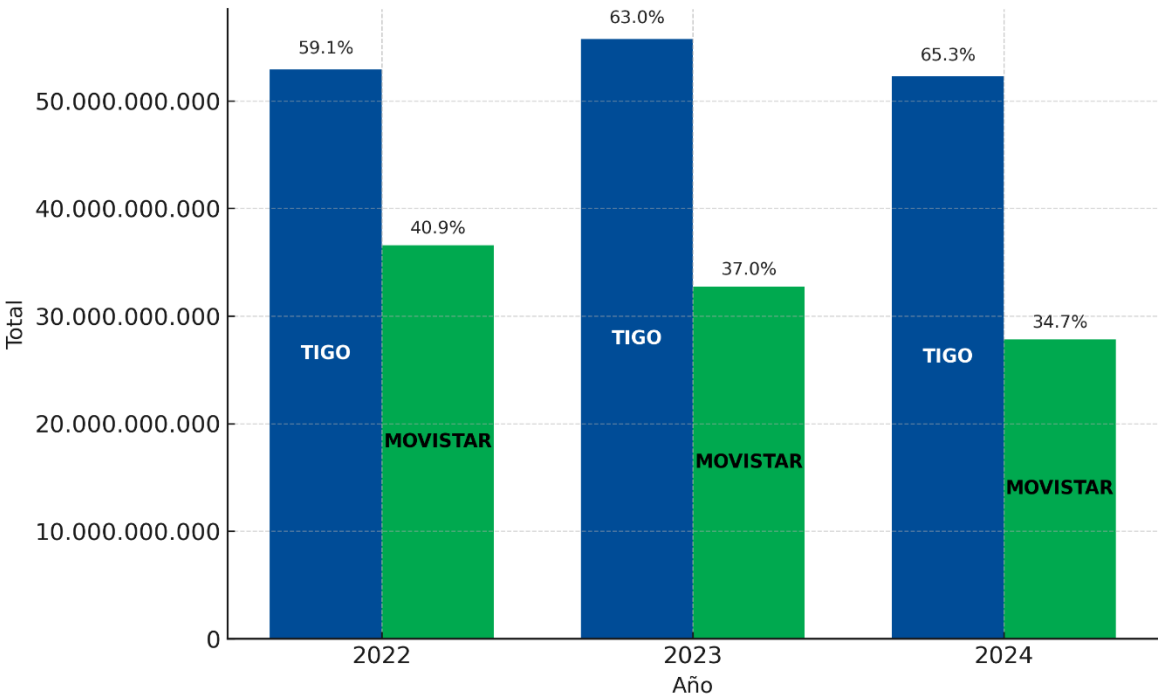
“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Para finales de 2024 los únicos OMR que prestan el servicio de acceso a OMVs son las **INTERVINIENTES**, motivo por el cual su potencial integración revierte especial importancia.

19.3.2.1. Cuotas de participación

A continuación, se muestra la evolución a través de los últimos años en la composición de los ingresos por acceso a OMV para las **INTERVINIENTES**:

Gráfico No. 4 Participación de las INTERVINIENTES en los ingresos por OMV



Fuente: Construcción GTIE-SIC con información del expediente¹⁹⁹.

Tal y como se puede ver, el total percibido por **TIGO** ha sido relativamente estable a lo largo de los últimos años, pero en el caso de **MOVISTAR** se evidencia un descenso constante, que podría ser atribuible a un menor tráfico o a una disminución de sus tarifas. No obstante, esta relativa estabilidad en términos monetarios da cuenta de la poca evolución del segmento de OMVs en los últimos años.

19.3.2.2. Índices de concentración y dominancia

Debido a la estructura duopólica actual, cualquier índice calculado después de la integración daría como resultado un valor extremo: el IHH sería 1, el Stenbacka 0 y el Kwoka 1. En ese orden de ideas, no se encuentra relevante realizar estos análisis para este mercado particular.

19.3.2.3. Resultados de la estructura del mercado

La operación de integración reviste grandes preocupaciones en el mercado de OMVs. En efecto, el ente integrado se convertiría en un monopolio de facto en este mercado, lo cual trae consigo incentivos económicos direccionados a desmejorar las condiciones de los OMV en el mercado.

¹⁹⁹ Documento “24546942—0088300003”, del consecutivo 883 de la Carpeta Pública, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

De esta manera, para esta Superintendencia es claro que la situación antes descrita puede acarrear precios más altos para los OMVs o la imposición de restricciones o limitaciones de acceso. Como sustento de lo anterior, es necesario referir varios aspectos. En primer lugar, si bien la regulación existe, esta no resulta suficiente para disipar las preocupaciones de competencia, particularmente por dos razones: (i) las tarifas reguladas operan como un precio techo, por lo que la eliminación o reducción de la competencia podría conducir a que las condiciones efectivas para los OMV se deterioren; y (ii) con relación al acceso, como se expuso en la definición del mercado relevante, este no se encuentra completamente garantizado, pues en ausencia de acuerdos contractuales entre las partes, no existe un mecanismo que permita la intervención directa de la **CRC** para resolver la controversia. En consecuencia, considerando que se trata de un servicio que se presta a potenciales competidores, el ente integrado podría tener incentivos para obstaculizar el acceso de los OMV.

Por otro lado, aunque **CLARO** podría considerarse un competidor potencial en términos técnicos —al contar con red propia—, en la práctica no participa activamente en este mercado mayorista. Lo anterior, sumado a la falta de garantías efectivas de acceso para los OMV y al hecho de que el servicio se ofrece precisamente a competidores en el segmento minorista, sugiere que **CLARO** carecería de incentivos reales para competir en este mercado, por lo que difícilmente podría considerarse un competidor potencial relevante frente al ente integrado.

Así, resulta claro que la eventual integración podría acarrear consecuencias negativas para el mercado mismo y para los consumidores, por lo que esta Superintendencia considera que este mercado requiere atención e intervención.

19.4. Estructura del mercado minorista voz saliente local y nacional a nivel municipal

De acuerdo con la información contenida en el formato T.1.3. “LÍNEAS O ACCESOS Y VALORES FACTURADOS O COBRADOS DE SERVICIOS FIJOS INDIVIDUALES Y EMPAQUETADOS” de la Resolución CRC 5050 de 2016²⁰⁰ y en el Formato No. 1.2. “LÍNEAS EN SERVICIO ESTIMADAS POR MUNICIPIO PARA SERVICIOS MÓVILES” de la Resolución MinTIC 175 de 2021²⁰¹, esta Superintendencia encontró que, al cierre de 2024, en 467 municipios se oferta el servicio de telefonía fija. De estos, 38 municipios presentan una estructura de mercado cercana al monopolio toda vez que allí se presenta una empresa con una participación de mercado igual o superior al 90%.

Por otro lado, esta Superintendencia identificó que las **INTERVINIENTES** coinciden en 414 municipios, que configuran los mercados relevantes potencialmente afectados por la integración.

19.4.1. Cuotas de participación

En estos 414 municipios **TIGO** lidera, vía participación, en 18, y tiene en cada uno de ellos un *share* igual o superior al 30%; por su lado, **MOVISTAR** es la empresa con la mayor participación en 34 municipios y en ellos ostenta una participación superior al 35%. Ante la eventual integración, el agente integrado sería líder en 90 municipios y tendría participaciones mayores o iguales al 40%,

²⁰⁰ Empaquetamiento de servicios fijos. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos>. Consulta: 18 de octubre de 2025.

²⁰¹ Se utilizó la variable “LÍNEAS_EN_SERV_POSTPAGO” como una aproximación al número de accesos a Internet móvil en los municipios de desempeño limitado.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

lo cual implica que en 38 municipios el ente integrado pasaría a ser líder aun cuando ninguna de las **INTERVINIENTES** mantenía posición de liderazgo previamente.

El liderazgo del ente integrado se materializaría en ciudades altamente pobladas, dentro de las que destacan: Medellín, Envigado, Barranquilla, Cartagena, Valledupar, Santa Marta, Pasto, San José de Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué y Cali.

19.4.2. Índices de concentración y dominancia

Al cierre de 2024, el IHH previo a la integración en los mercados relevantes presenta un promedio de 5039 puntos, lo que evidencia la elevada concentración estructural que caracteriza a estos mercados minoristas. A su vez, el IHH oscila entre los 2494 y los 9725 puntos, y la distribución de municipios por rangos de IHH se resume así: en 111 municipios el IHH es inferior a 4000; en 205 municipios se encuentra entre 4000 y 6000; y en 98 municipios supera los 6000 puntos.

Posterior a la integración el IHH promedio pasaría a ser de 5504 puntos, lo que representa un cambio en el promedio de este índice de 465. En particular, es importante resaltar que los cambios en el IHH serían superiores a 100 puntos en 340 municipios e, incluso, serían superiores a 1000 en 52 municipios, entre los que sobresalen Santa Marta y Barranquilla con incrementos superiores a los 1700 puntos.

Por su parte, el índice de dominancia de Stenbacka promedio, previo a la integración, alcanza un valor de 0,316, mientras que después de la integración sería de 0,321. Ahora bien, las variaciones en este índice oscilan entre -0,196 y 0,07. En 74 municipios la variación sería negativa, mientras que en los 336 restantes sería positiva. De manera desagregada, el índice de Stenbacka cambiaría entre -0,196 y -0,05 en 40 municipios; variaría entre -0,05 y 0 en 38 municipios; aumentaría entre 0 y 0,05 en 55 municipios; y sería superior a 0,05 en 281 municipios. Finalmente, con relación al índice de Kwoka, este presenta un promedio de 0,266 previo a la integración, medida que se modificaría hasta un 0,271 posterior a la operación. El cambio promedio sería de 0,005, oscilando entre -0,01 y 0,201.

19.4.3. Resultados de la estructura del mercado

A partir de lo expuesto previamente, este mercado presenta preocupaciones sobre potenciales afectaciones a la libre competencia. Los aumentos promedio del IHH y del Kwoka apuntan a un escenario en el que aumenta la concentración y la estructura de mercado tiende a volverse más asimétrica. Sin embargo, el aumento en el índice de Stenbacka pareciera ser indicativo de una disminución en la brecha entre el líder en estos mercados relevantes y su inmediato competidor. El análisis conjunto del promedio de estos indicadores arroja un resultado mixto, pero con múltiples municipios donde las afectaciones generan una preocupación importante en términos de competencia. En ese sentido, esta Superintendencia clasificó los municipios afectados y se listan a continuación todos aquellos que consideró de alta o moderada preocupación:

Tabla No. 17. Municipios preocupantes. Mercado voz saliente local y nacional.

ID MUNICIPIO	MUNICIPIO	IHH PREVIO	IHH POSTERIOR	Δ IHH	Δ STENBACKA	Δ KWOKA	PREOCUPACIÓN
5001	MEDELLÍN	2720,36	4185,13	1464,8	-0,097	0,086	Alta
5002	ABEJORRAL	3952,18	4645,92	693,75	0,0429	0,0516	Moderada

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

5021	ALEJANDRÍA	4753,45	5056,69	303,23	0,0161	0,0338	Moderada
5030	AMAGÁ	5823,27	6029,54	206,27	0,0124	-0,0393	Moderada
5031	AMALFI	5563,56	5870,9	307,35	0,0202	-0,054	Moderada
5034	ANDES	7019,91	7096,98	77,07	0,0044	-0,0315	Moderada
5036	ANGELÓPOLIS	3888,08	4415,55	527,47	0,03	0,0426	Moderada
5042	SANTAFÉ DE ANTIOQUIA	3117,24	3532,34	415,09	0,0228	0,0241	Moderada
5045	APARTADÓ	4731,17	5048,54	317,37	0,0187	-0,0223	Moderada
5079	BARBOSA	3967,99	4378,26	410,27	0,0231	0,0175	Moderada
5088	BELLO	3091,28	3954,66	863,37	-0,0485	0,0353	Moderada
5093	BETULIA	3619,04	4775,32	1156,3	-0,0659	0,086	Alta
5101	CIUDAD BOLÍVAR	5896,79	6161,84	265,06	0,0175	-0,0603	Moderada
5107	BRICEÑO	4930,09	5324,11	394,02	0,022	0,0301	Moderada
5120	CÁCERES	5429,2	5679,04	249,84	0,0136	0,0081	Moderada
5129	CALDAS	3352,33	3885,29	532,96	0,026	0,0408	Moderada
5138	CAÑASGORDAS	4614,86	4908,88	294,02	0,0154	0,0376	Moderada
5145	CARAMANTA	4506,11	5070,34	564,22	0,0346	0,0213	Moderada
5147	CAREPA	5674,54	5890,62	216,08	0,0127	-0,0334	Moderada
5148	EL CARMEN DE VIBORAL	4724,85	4937,59	212,74	0,0115	-0,0027	Moderada
5150	CAROLINA	4132,18	4482,15	349,97	0,0191	0,0202	Moderada
5172	CHIGORODÓ	4771,48	5023,2	251,71	0,0152	-0,0447	Moderada
5190	CISNEROS	4708,72	5100,06	391,35	0,0236	-0,0135	Moderada
5209	CONCORDIA	5196,55	5441,36	244,81	0,0135	-0,0041	Moderada
5212	COPACABANA	3126,84	3734,47	607,62	0,0284	0,0411	Moderada
5234	DABEIBA	5583,79	5812,83	229,04	0,0136	-0,0327	Moderada
5237	DONMATÍAS	4850,17	5084,83	234,66	0,0127	-0,0001	Moderada
5266	ENVIGADO	2654,89	3264,78	609,89	0,0139	0,0284	Moderada
5282	FREDONIA	3528,93	4286,18	757,25	0,0479	0,0641	Moderada
5284	FRONTINO	7746,79	7799,81	53,01	0,0033	-0,0498	Moderada
5306	GIRALDO	7873,73	7878,24	4,51	0,0002	-0,0053	Moderada
5308	GIRARDOTA	4021,7	4347,18	325,48	0,0176	0,0202	Moderada
5310	GÓMEZ PLATA	4355,27	4769,29	414,02	0,022	0,0608	Moderada
5318	GUARNE	3725,31	4097,72	372,4	0,02	0,0264	Moderada
5321	GUATAPE	3493	3694,59	201,58	0,0109	0,0005	Moderada
5347	HELICONIA	7163,66	7247	83,34	0,0048	-0,0393	Moderada
5353	HISPANIA	4281,94	4694,87	412,94	-0,0216	0,0237	Moderada
5360	ITAGUI	3203,84	4002,84	799	0,0153	0,0779	Moderada
5361	ITUANGO	5603,53	5841,33	237,8	0,0133	-0,0056	Moderada
5368	JERICÓ	3781,4	4380,84	599,45	0,0358	0,0298	Moderada
5376	LA CEJA	3890,93	4223,22	332,3	0,0185	0,0117	Moderada
5380	LA ESTRELLA	3142,68	4073,15	930,47	-0,0419	0,054	Moderada
5400	LA UNIÓN	4444,25	4772,82	328,58	0,0188	-0,0134	Moderada
5425	MACEO	4416,6	5012,36	595,76	0,0353	0,0483	Moderada
5440	MARINILLA	4574,92	4837,12	262,2	0,0146	-0,009	Moderada

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

5467	MONTEBELLO	7458,02	7465,11	7,09	0,0004	-0,0033	Moderada
5490	NECOCLÍ	5710,64	5925,5	214,87	0,0143	-0,0715	Moderada
5495	NECHÍ	4882,49	5353,34	470,85	0,0298	-0,0123	Moderada
5576	PUEBLORRICO	6222,29	6445,58	223,29	0,0163	-0,0922	Moderada
5585	PUERTO NARE	7018,81	7110,8	91,99	0,0054	-0,0402	Moderada
5591	PUERTO TRIUNFO	5186,71	5536,36	349,66	0,023	-0,0511	Moderada
5604	REMEDIOS	2730,81	3326,61	595,8	0,037	0,0226	Moderada
5607	RETIRO	4603,48	4850,81	247,32	0,0134	0,0054	Moderada
5631	SABANETA	3237,81	3910,91	673,1	0,0406	0,0578	Moderada
5642	SALGAR	4504,55	4903,45	398,9	0,0221	0,033	Moderada
5649	SAN CARLOS	3662,94	4278,39	615,46	0,0353	0,0404	Moderada
5652	SAN FRANCISCO	8589,13	8591,57	2,44	0,0001	-0,003	Moderada
5656	SAN JERÓNIMO	4609,16	4821,19	212,02	0,0114	-0,0003	Moderada
5659	SAN JUAN DE URABÁ	4645,42	4738,04	92,62	0	0,0051	Moderada
5660	SAN LUIS	4862,71	5218,49	355,78	0,0235	-0,0537	Moderada
5664	SAN PEDRO DE LOS MILAGROS	5381,19	5601,93	220,74	0,0123	-0,0151	Moderada
5665	SAN PEDRO DE URABA	5102,24	5510,13	407,89	0,0275	-0,0472	Moderada
5667	SAN RAFAEL	4718,12	4945,13	227,01	0,0122	0,0025	Moderada
5674	SAN VICENTE FERRER	2536,66	2742,54	205,88	0,0066	0,0067	Moderada
5686	SANTA ROSA DE OSOS	5467,06	5674,29	207,23	0,0123	-0,0384	Moderada
5697	EL SANTUARIO	4537,88	4774,84	236,96	0,0125	0,0146	Moderada
5736	SEGOVIA	4398,5	4771,68	373,18	0,0209	0,0113	Moderada
5756	SONSON	5355,94	5681,53	325,59	0,0199	-0,0257	Moderada
5761	SOPETRÁN	4925,36	5327,38	402,02	0,0272	-0,0501	Moderada
5790	TARAZÁ	3745,6	5007,72	1262,1	-0,0725	0,1019	Alta
5809	TITIRIBÍ	4536,73	4852,87	316,14	0,0171	0,0176	Moderada
5819	TOLEDO	8140,64	8147,65	7,01	0,0004	-0,0051	Moderada
5837	TURBO	5357,71	5605,51	247,8	0,0155	-0,0511	Moderada
5842	URAMITA	7076,54	7149,77	73,22	0,0041	-0,0307	Moderada
5854	VALDIVIA	3890,27	4942,51	1052,2	-0,0599	0,0861	Alta
5858	VEGACHÍ	4757,43	5082	324,57	0,0174	0,0356	Moderada
5861	VENECIA	5075,2	5281,54	206,33	0,0113	-0,0053	Moderada
5890	YOLOMBÓ	3685,8	4452,93	767,13	-0,0062	0,0741	Moderada
5893	YONDÓ	3122,42	4693,66	1571,2	-0,0758	0,0996	Alta
5895	ZARAGOZA	5040,27	5362,43	322,16	0,018	0,0107	Moderada
8001	BARRANQUILLA	2933,76	4623,87	1690,1	-0,107	0,1112	Alta
8078	BARANOA	3913,84	4943,06	1029,2	-0,0563	0,0707	Moderada
8296	GALAPA	3259,5	3683,57	424,07	0,0231	0,0319	Moderada
8372	JUAN DE ACOSTA	3909,55	4604,37	694,83	-0,0367	0,0377	Moderada
8433	MALAMBO	3371,4	4522,56	1151,2	-0,0648	0,0681	Alta
8520	PALMAR DE VARELA	4093,9	5579,21	1485,3	-0,0824	0,1222	Alta

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

8573	PUERTO COLOMBIA	3332,02	5795,5	2463,5	-0,171	0,2016	Alta
8634	SABANAGRANDE	3898,51	4988,87	1090,4	-0,06	0,0807	Alta
8638	SABANALARGA	3856,16	4303,17	447,01	0,0088	0,0278	Moderada
8685	SANTO TOMÁS	4470,3	4805,65	335,35	0,0177	0,0357	Moderada
8758	SOLEDAD	3101,14	4323,91	1222,8	-0,0711	0,0695	Alta
11001	BOGOTÁ, D.C.	2954,21	3448,94	494,73	0,0307	-0,0023	Moderada
13001	CARTAGENA	2894,65	4465,5	1570,9	-0,1009	0,0907	Alta
13052	ARJONA	3865,52	4588,85	723,33	0,0452	0,047	Moderada
13160	CANTAGALLO	4290,53	4983,85	693,32	0,0475	0,0058	Moderada
13244	EL CARMEN DE BOLÍVAR	5221,67	5498,98	277,31	0,0161	-0,0213	Moderada
13430	MAGANGUÉ	4476,85	4734,48	257,63	0,0136	0,0083	Moderada
13657	SAN JUAN NEPOMUCENO	4858,39	5204,81	346,42	0,021	-0,028	Moderada
13670	SAN PABLO	3418,69	4792,46	1373,8	0,0167	0,1167	Alta
13836	TURBACO	3376,78	4483,97	1107,2	-0,017	0,0925	Alta
13894	ZAMBRANO	6092,42	6304,45	212,03	0,0127	-0,0375	Moderada
15001	TUNJA	4274,38	4485	210,63	0,0115	-0,0107	Moderada
15176	CHIQUEQUIRÁ	7007,31	7096,41	89,1	0,0064	-0,0803	Moderada
15238	DUITAMA	7301,76	7357,82	56,07	0,0035	-0,0526	Moderada
15299	GARAGOA	8140,81	8153,24	12,43	0,0006	-0,0249	Moderada
15322	GUATEQUE	7279,97	7345,4	65,44	0,0047	-0,0733	Moderada
15407	VILLA DE LEYVA	7129,72	7209,34	79,62	0,0059	-0,0824	Moderada
15466	MONGUÍ	8901,29	8907,56	6,26	0,0004	-0,0212	Moderada
15469	MONIQUEIRÁ	7666,67	7733,4	66,73	0,0048	-0,0764	Moderada
15516	PAIPA	7062,59	7143,67	81,08	0,0059	-0,0807	Moderada
15572	PUERTO BOYACÁ	5030,25	5376,71	346,46	0,0228	-0,053	Moderada
15646	SAMACÁ	9159,14	9166	6,86	0,0005	-0,033	Moderada
15686	SANTANA	7204,47	7299,78	95,32	0,0069	-0,0844	Moderada
15759	SOGAMOSO	7018,74	7093,46	74,73	0,0048	-0,0613	Moderada
15806	TIBASOSA	5220,25	5512,84	292,6	0,0205	-0,0779	Moderada
17001	MANIZALES	4039,48	4726,17	686,7	0,0445	0,0296	Moderada
17088	BELALCÁZAR	6145,14	6377,92	232,79	0,017	-0,0919	Moderada
17174	CHINCHINÁ	5362,71	5743,1	380,4	0,0258	-0,0533	Moderada
17433	MANZANARES	8568,89	8584,2	15,31	0,0009	-0,0231	Moderada
17444	MARQUETALIA	8179,82	8214,56	34,74	0,0024	-0,0568	Moderada
17524	PALESTINA	4995,58	5445,66	450,08	0,0283	-0,0121	Moderada
17614	RIOSUCIO	5533,02	5823,66	290,64	0,0212	-0,0851	Moderada
17653	SALAMINA	8149,67	8183,61	33,94	0,0022	-0,0485	Moderada
17777	SUPÍA	3385,88	4837,17	1451,3	-0,0226	0,122	Alta
17873	VILLAMARÍA	4733,72	5067,33	333,61	0,0182	0,0196	Moderada
17877	VITERBO	5181,63	5547,32	365,69	0,0251	-0,057	Moderada
18753	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	7725,02	7757,63	32,61	0,0021	-0,0488	Moderada
19001	POPAYÁN	3911,37	4584,27	672,91	0,0383	0,0789	Moderada

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

19142	CALOTO	5392,79	5536,56	143,77	0,0075	0,004	Moderada
19256	EL TAMBO	3410,3	4374,77	964,47	0,0669	0,0687	Moderada
19532	PATÍA	3586,22	4813,09	1226,9	0,0647	0,1346	Alta
19548	PIENDAMÓ - TUNÍA	3640,09	4781,42	1141,3	0,034	0,1425	Alta
19573	PUERTO TEJADA	4098,49	5016,33	917,84	-0,05	0,0722	Alta
19698	SANTANDER DE QUILICHAO	4000,32	4732,67	732,35	0,0451	0,0596	Moderada
19743	SILVIA	5374,09	5624	249,91	0,0184	-0,0948	Moderada
20001	VALLEDUPAR	2963,04	4394,55	1431,5	-0,0456	0,0839	Alta
20011	AGUACHICA	3801	4553,38	752,37	0,0111	0,0765	Moderada
20013	AGUSTÍN CODAZZI	3443,23	4587,01	1143,8	0,0485	0,1179	Alta
20060	BOSCONIA	4812,81	5180,06	367,25	0,0242	-0,0515	Moderada
20178	CHIRIGUANÁ	5021,27	5477,87	456,6	0,0341	-0,071	Moderada
20400	LA JAGUA DE IBIRICO	5385,83	5756,21	370,38	0,0278	-0,0857	Moderada
20770	SAN MARTÍN	4039,92	5084,85	1044,9	-0,0578	0,0872	Alta
23001	MONTERÍA	4127,58	4636,05	508,47	0,0312	0,0034	Moderada
23079	BUENAVISTA	4216,87	4501,89	285,01	0,0152	0,0093	Moderada
23090	CANALETE	4093,2	4373,99	280,79	0,0151	0,0036	Moderada
23162	CERETÉ	4823	5109,6	286,6	0,0158	0,0007	Moderada
23189	CIÉNAGA DE ORO	4496,71	4732,87	236,16	0,0127	-0,0024	Moderada
23350	LA APARTADA	4863,62	5194,73	331,11	0,0193	-0,0149	Moderada
23417	LORICA	5047,82	5306,76	258,94	0,0143	-0,0026	Moderada
23419	LOS CÓRDOBAS	4736,55	5059,34	322,79	0,0189	-0,0241	Moderada
23466	MONTELÍBANO	5015,34	5294,67	279,33	0,0157	-0,0085	Moderada
23660	SAHAGÚN	4759,11	4949,92	190,81	0,0099	0,0046	Moderada
23670	SAN ANDRÉS DE SOTAVENTO	3850,09	4176,15	326,06	0,0179	0,0043	Moderada
23672	SAN ANTERO	4194,26	4523,77	329,5	0,0173	0,0303	Moderada
23678	SAN CARLOS	3758,46	4713,02	954,55	-0,0065	0,1037	Alta
23807	TIERRALTA	4621,7	5028,28	406,58	0,0272	-0,0502	Moderada
25001	AGUA DE DIOS	3140,94	5550,72	2409,8	-0,1967	0,1768	Alta
25035	ANAPOIMA	4450,48	4792,82	342,34	0,0233	-0,0613	Moderada
25126	CAJICÁ	5006,42	5319,42	313,01	0,0224	-0,0765	Moderada
25151	CAQUEZA	7234,57	7289,76	55,19	0,0034	-0,0495	Moderada
25175	CHÍA	4808,19	5118,1	309,91	0,0213	-0,0677	Moderada
25214	COTA	5612,39	5813,05	200,66	0,0139	-0,0754	Moderada
25269	FACATATIVÁ	4929,34	5162,26	232,92	0,0167	-0,0877	Moderada
25279	FOMEQUE	7048	7105,06	57,06	0,0037	-0,0558	Moderada
25286	FUNZA	4844,65	5141,55	296,91	0,0213	-0,0807	Moderada
25290	FUSAGASUGÁ	4621,56	4945,46	323,89	0,0217	-0,0614	Moderada
25293	GACHALA	7753,19	7771,6	18,41	0,001	-0,0116	Moderada
25307	GIRARDOT	4115,9	4574,77	458,87	0,0338	-0,063	Moderada
25317	GUACHETÁ	7173,72	7264,07	90,35	0,0056	-0,0539	Moderada

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

25320	GUADUAS	5575,05	5804,02	228,97	0,0147	-0,0618	Moderada
25386	LA MESA	5803,82	6009	205,18	0,0138	-0,0728	Moderada
25430	MADRID	4934,75	5146,69	211,93	0,0147	-0,0805	Moderada
25473	MOSQUERA	3896,62	4523,76	627,14	0,0014	0,0542	Moderada
25513	PACHO	8119,64	8153,92	34,29	0,0021	-0,043	Moderada
25599	APULO	5079,03	5289,66	210,63	0,0132	-0,0585	Moderada
25645	SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA	4562,68	4952,59	389,91	0,0237	-0,0149	Moderada
25743	SILVANIA	5320,71	5565,4	244,68	0,0159	-0,0627	Moderada
25754	SOACHA	3838,96	4183,48	344,51	0,0248	-0,0729	Moderada
25785	TABIO	5332,6	5592,09	259,5	0,0165	-0,0521	Moderada
25799	TENJO	4773,54	5128,83	355,3	0,0211	-0,0148	Moderada
25815	TOCAIMA	7178,12	7248,2	70,08	0,0047	-0,0638	Moderada
25843	VILLA DE SAN DIEGO DE UBATE	8378,46	8401,61	23,15	0,0017	-0,0554	Moderada
25899	ZIPAQUIRÁ	4619,58	4853,19	233,61	0,0151	-0,0619	Moderada
27001	QUIBDÓ	8195,14	8233,16	38,02	0,0024	-0,0462	Moderada
27361	ISTMINA	7947,94	7999,79	51,85	0,0038	-0,0718	Moderada
41001	NEIVA	3354,53	3821,06	466,52	-0,0249	0,0152	Moderada
41132	CAMPOALEGRE	4104,09	4547,54	443,46	0,0238	0,0385	Moderada
41298	GARZÓN	7578,95	7623,7	44,76	0,0026	-0,0387	Moderada
41524	PALERMO	5123,04	5367,65	244,62	0,0167	-0,0791	Moderada
41615	RIVERA	3510,12	4382,93	872,81	0,0565	0,0722	Moderada
41660	SALADOBLANCO	7003,59	7008,91	5,32	0	0,0007	Moderada
41668	SAN AGUSTÍN	5002,52	5315,18	312,66	0,0174	0,0054	Moderada
41807	TIMANÁ	4529,6	4701,21	171,62	0,0088	0,0118	Moderada
44001	RIOHACHA	3108,26	4524,1	1415,8	-0,0116	0,0853	Alta
44090	DIBULLA	4496,64	4893,07	396,43	0,0216	0,0378	Moderada
44430	MAICAO	3650,23	4547,65	897,43	-0,0211	0,0688	Moderada
44650	SAN JUAN DEL CESAR	3654,24	4511,51	857,28	0,0559	0,0611	Moderada
44855	URUMITA	3306,92	5089,55	1782,6	-0,0871	0,1145	Alta
44874	VILLANUEVA	3290,56	5422,38	2131,8	-0,1408	0,1429	Alta
47001	SANTA MARTA	2907,86	4624,41	1716,6	-0,1158	0,1025	Alta
47189	CIÉNAGA	3134,86	4924,95	1790,1	-0,1122	0,1237	Alta
47245	EL BANCO	4882,36	5202,44	320,09	0,0182	-0,0075	Moderada
47555	PLATO	4365,25	4839,94	474,69	0,026	0,05	Moderada
50001	VILLAVICENCIO	4536,37	4901,35	364,97	0,021	-0,0041	Moderada
50150	CASTILLA LA NUEVA	4980,05	5329,66	349,61	0,0193	0,0228	Moderada
50226	CUMARAL	4929,01	5310,48	381,46	0,0246	-0,0389	Moderada
50251	EL CASTILLO	7634,65	7713,32	78,67	0,0052	-0,0625	Moderada
50313	GRANADA	7370,27	7418,75	48,49	0,0028	-0,0356	Moderada
52001	PASTO	4114,58	5017,42	902,85	-0,0485	0,0661	Moderada
52260	EL TAMBO	4735,51	5250,09	514,58	0,0309	0,0212	Moderada
52356	IPIALES	6138,13	6580,44	442,31	-0,0225	0,0369	Moderada

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

52390	LA TOLA	8868,11	8882,97	14,86	0,001	-0,0346	Moderada
52835	TUMACO - SAN ANDRES DE TUMACO	4423,99	4925,3	501,31	-0,0261	0,0242	Moderada
52838	TÚQUERRES	4611,28	4901,25	289,97	-0,0148	0,0101	Moderada
54001	SAN JOSÉ DE CÚCUTA	3120,21	4072,41	952,2	-0,0437	0,0332	Moderada
54498	OCAÑA	3702,83	4445,42	742,59	-0,0346	0,0317	Moderada
54518	PAMPLONA	3670,02	4354,97	684,95	0,041	0,0439	Moderada
54673	SAN CAYETANO	3827,42	4088,57	261,15	0,0147	-0,0108	Moderada
54874	VILLA DEL ROSARIO	2494,94	3556,29	1061,4	-0,0684	0,0562	Alta
63001	ARMENIA	3586,57	4533,41	946,85	0,0645	0,0769	Moderada
63111	BUENAVISTA	5345,2	5550,73	205,53	0,0114	-0,0195	Moderada
63130	CALARCA	3772,69	4666,7	894,01	0,0609	0,0614	Moderada
63190	CIRCASIA	3882,7	4690,96	808,27	0,0546	0,0434	Moderada
66075	BALBOA	9424,27	9424,33	0,06	0	-0,0002	Moderada
66088	BELÉN DE UMBRÍA	5573,31	5907,07	333,76	0,0249	-0,0881	Moderada
66170	DOSQUEBRADAS	3848,97	4585,88	736,92	0,0504	0,0189	Moderada
66318	GUÁTICA	8107,55	8149,27	41,72	0,0031	-0,0691	Moderada
66440	MARSELLA	7380,23	7463,76	83,53	0,0055	-0,0625	Moderada
66594	QUINCHÍA	7429,58	7515,31	85,73	0,0058	-0,0709	Moderada
66682	SANTA ROSA DE CABAL	4069,72	4738,78	669,06	0,0387	0,0754	Moderada
66687	SANTUARIO	7229,21	7317,1	87,89	0,0054	-0,0514	Moderada
68001	BUCARAMANGA	3995,91	5269,5	1273,6	-0,0697	0,0975	Alta
68079	BARICHARA	3604,32	4795,14	1190,8	-0,0106	0,1214	Alta
68081	BARRANCABERMEJA	3288,77	4418,6	1129,8	0,045	0,1041	Alta
68167	CHARALÁ	5470,43	5780,17	309,74	0,0185	-0,0233	Moderada
68190	CIMITARRA	4408,43	4980,75	572,32	0,0328	0,0554	Moderada
68276	FLORIDABLANCA	3418,22	4982,65	1564,4	-0,0916	0,1158	Alta
68307	GIRÓN	4977,28	6133,68	1156,4	-0,0615	0,0998	Alta
68406	LEBRIJA	4167,77	5641,96	1474,2	-0,0813	0,1214	Alta
68418	LOS SANTOS	4303,63	5042,37	738,74	0,0494	0,0306	Moderada
68432	MÁLAGA	7614,94	7665,57	50,63	0,0031	-0,0462	Moderada
68547	PIEDRECUESTA	3191,07	4910,87	1719,8	-0,106	0,1208	Alta
68575	PUERTO WILCHES	4615,95	4964,59	348,64	0,0187	0,0316	Moderada
68615	RIONEGRO	4105,39	6125,79	2020,4	-0,1165	0,1696	Alta
68655	SABANA DE TORRES	4281,9	5366,56	1084,7	-0,0586	0,0853	Alta
68673	SAN BENITO	9725,36	9793,84	68,48	-0,0034	0,0067	Moderada
68755	SOCORRO	3673,7	4764,02	1090,3	-0,0387	0,0931	Alta
68770	SUAITA	5782,74	6042,01	259,27	0,0153	-0,023	Moderada
68861	VÉLEZ	7045,92	7121,03	75,1	0,0047	-0,0531	Moderada
68895	ZAPATOCA	4411,19	5044,19	633	0,0409	0,0142	Moderada
70215	COROZAL	4302,58	4613,49	310,9	0,0165	0,0152	Moderada
70221	COVEÑAS	3898,91	4547,02	648,12	0,008	0,0725	Moderada

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

70265	GUARANDA	3412,13	3715,65	303,52	0	0,0315	Moderada
70473	MORROA	4010,22	4595,06	584,84	-0,013	0,0433	Moderada
70702	SAN JUAN DE BETULIA	4967,39	5218,54	251,15	0,0135	0,0086	Moderada
70820	SANTIAGO DE TOLÚ	3912,68	4513,57	600,89	0,0338	0,0696	Moderada
73001	IBAGUÉ	3622,47	4636,19	1013,7	-0,0578	0,0674	Alta
73067	ATACO	4031,28	4738,39	707,11	0,0431	0,0565	Moderada
73268	ESPINAL	5112,97	5476,42	363,45	0,0236	-0,0428	Moderada
73275	FLANDES	4215,11	4571,1	355,99	0,0203	-0,0115	Moderada
73283	FRESNO	4594,87	5075,57	480,69	0,0329	-0,0378	Moderada
73319	GUAMO	7176,62	7269,59	92,96	0,0061	-0,0656	Moderada
73408	LÉRIDA	5415,88	5670,04	254,16	0,0146	-0,0172	Moderada
73411	LÍBANO	5054,35	5273,57	219,22	0,0118	0,0001	Moderada
73443	MARIQUITA - SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA	5423,2	5662,52	239,32	0,0147	-0,0462	Moderada
73449	MELGAR	4430,09	4835,56	405,48	0,0255	-0,0273	Moderada
73483	NATAGAIMA	4144,49	4948,89	804,39	0,053	0,0526	Moderada
73504	ORTEGA	6002,2	6263,17	260,96	0,0194	-0,0944	Moderada
73585	PURIFICACIÓN	5755,64	6046,03	290,39	0,0204	-0,0762	Moderada
73671	SALDAÑA	5387,77	5745,83	358,06	0,0266	-0,083	Moderada
76001	CALI	3969,82	4927,04	957,22	-0,0515	0,0678	Alta
76036	ANDALUCÍA	3773,7	4780,25	1006,6	-0,056	0,0719	Alta
76109	BUENAVENTURA	4340,13	4645,71	305,58	-0,0157	0,0138	Moderada
76111	GUADALAJARA DE BUGA	4629,43	5868,03	1238,6	-0,0667	0,1049	Alta
76113	BUGALAGRANDE	4576,45	6220,8	1644,4	-0,0909	0,1446	Alta
76122	CAICEDONIA	4240,97	4636,32	395,34	0,0248	-0,0344	Moderada
76130	CANDELARIA	3274,09	4535,44	1261,4	-0,0761	0,076	Alta
76147	CARTAGO	3266,62	4629,84	1363,2	-0,0332	0,108	Alta
76233	DAGUA	3586,29	4701,35	1115,1	0,022	0,1242	Alta
76248	EL CERRITO	4013,89	4559,42	545,53	-0,029	0,0182	Moderada
76275	FLORIDA	3828,47	4543,17	714,7	0,0425	0,0643	Moderada
76318	GUACARÍ	4190,6	4716,22	525,62	-0,0274	0,0224	Moderada
76364	JAMUNDÍ	3232,18	4110,05	877,87	0,0518	0,0872	Alta
76400	LA UNIÓN	3838,53	5041,12	1202,6	-0,0677	0,097	Alta
76403	LA VICTORIA	3769,22	4829,38	1060,2	-0,0554	0,0813	Alta
76497	OBANDO	3591,65	4769,46	1177,8	-0,0682	0,0843	Alta
76520	PALMIRA	3722,17	4753,8	1031,6	-0,0569	0,0676	Alta
76563	PRADERA	3971,91	4370,46	398,56	0,0215	0,0234	Moderada
76622	ROLDANILLO	4019,92	4416,09	396,17	-0,0021	0,0215	Moderada
76736	SEVILLA	3796,28	4520,28	724	-0,0201	0,0468	Moderada
76834	TULUÁ	5603,35	6184,93	581,58	-0,0299	0,0474	Moderada
76845	ULLOA	3323,2	5413,01	2089,8	-0,1374	0,1411	Alta
76890	YOTOCO	4069,32	4747,31	677,98	-0,0365	0,0439	Moderada
76892	YUMBO	3858,11	4399,32	541,21	0,0304	0,0445	Moderada

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

76895	ZARZAL	3994,63	4571,65	577,02	0,0322	0,0645	Moderada
81001	ARAUCA	3352,14	4067,03	714,89	-0,0397	0,0121	Moderada
81736	SARAVENA	4220,42	4593,74	373,31	0,0262	-0,0686	Moderada
81794	TAME	7602,54	7644,57	42,03	0,0025	-0,0401	Moderada
85001	YOPAL	7126,33	7161,27	34,94	0,0021	-0,0364	Moderada
85250	PAZ DE ARIPORO	8804,49	8809,66	5,16	0,0003	-0,0152	Moderada
85410	TAURAMENA	7261,37	7320,77	59,41	0,0034	-0,0377	Moderada
85440	VILLANUEVA	7803,36	7842,62	39,26	0,0023	-0,0374	Moderada
86865	VALLE DEL GUAMUEZ	5120,74	5159,42	38,68	0	0,0046	Moderada
88001	SAN ANDRÉS	4321,56	5230,48	908,92	-0,0488	0,0765	Moderada
88564	PROVIDENCIA	5093,32	5435,02	341,71	-0,0174	0,0238	Moderada
91001	LETICIA	7533,54	7818,83	285,3	-0,0144	0,0262	Moderada
94001	INÍRIDA	3871,94	4718,82	846,88	0,0586	0,0396	Moderada
95001	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	3399,71	4031,3	631,59	0,0305	0,0445	Moderada

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información de la CRC²⁰².

Para la clasificación según el nivel de preocupación, esta Superintendencia utilizó criterios con base en los resultados de la estructura del mercado. Así, los municipios de alta preocupación en este mercado son aquellos en los cuales: (i) el IHH previo es inferior a 7000 pero presentan una variación tras la integración mayor o igual a 500 unidades; o (ii) la participación máxima tras la integración aumenta más de 10% o (iii) la variación en el índice de Stenbacka es menor o igual a -0,05 o el delta en el Kwoka es mayor o igual a 0,08.

Por su parte, los municipios clasificados en este mercado como de preocupación moderada son aquellos que presentan: (i) un delta en el IHH entre 200 y 500; o (ii) un IHH previo mayor o igual a 7000 y no hay cambio en la posición de liderazgo; o (iii) el cambio en el índice de Stenbacka está entre -0,05 y -0,02, o el delta en el Kwoka está entre 0 y 0,08.

Estos criterios recogen tanto preocupaciones a nivel de concentración, medidas a través del IHH y su variación, como pérdidas de competencia efectiva en el mercado, analizadas con los índices de Stenbacka y Kwoka.

Una situación en la que el IHH aumenta considerablemente, el Stenbacka disminuye y el Kwoka aumenta, refleja una fuerte pérdida de competencia al interior de estos municipios, donde la concentración aumenta, se materializa una posición de fuerte liderazgo por parte del líder del mercado y se genera un aumento en la asimetría, significando esto que las empresas al interior son más desiguales entre sí.

Esta configuración podría generar incentivos para el ente integrado a aumentar sus precios y así mejorar sus beneficios. A su vez, podría ralentizar inversiones en municipios donde ya no sea necesario debido a la comodidad que podría disfrutar producto de la debilitación del entorno competitivo. Lo anterior, de materializarse, iría en detrimento del bienestar de los consumidores.

²⁰² Empaquetamiento de servicios fijos. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos>. Consulta: 18 de octubre de 2025.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Con relación a este mercado, la **CRC** considera que no existe un riesgo latente, a pesar de que la Comisión haya evidenciado que 29 capitales departamentales del país presenten aumentos del IHH de más de 1.000 puntos^{203,204}. Particularmente, desde su perspectiva, existe una sustitución asimétrica entre este mercado relevante con el mercado relevante minorista de servicios móviles, lo cual implica que los usuarios podrían migrar hacia opciones móviles frente a posibles incrementos en las tarifas de telefonía fija²⁰⁵. En ese sentido, la **CRC** expresa que esta capacidad de sustitución actúa como una presión competitiva natural, que mitiga los posibles efectos negativos asociados a dicha concentración en los mercados fijos urbanos.

Al respecto, esta Superintendencia comparte la posición de la Comisión, pero considera que aún podrían existir riesgos en este mercado, en particular a partir de los resultados de mercado analizados. En la misma línea, esta Superintendencia considera que este mercado podría llegar a sufrir afectaciones, aunque no tan importantes como las que los índices estudiados podrían indicar, pues el impacto de la sustituibilidad referida no es capturado por el estudio realizado.

De esta manera, esta Superintendencia considera el mercado de voz saliente local y nacional como un mercado susceptible de presentar afectaciones con la operación proyectadas, pero no tan preocupantes como los indicadores expuestos podrían señalar.

19.5. Estructura del mercado minorista acceso a internet fijo residencial a nivel municipal

De acuerdo con la información registrada en el Formato T.1.3. denominado “LÍNEAS O ACCESOS Y VALORES FACTURADOS O COBRADOS DE SERVICIOS FIJOS INDIVIDUALES Y EMPAQUETADOS” de la Resolución 5050 de 2016²⁰⁶ y en el Formato No. 1.2. “LÍNEAS EN SERVICIO ESTIMADAS POR MUNICIPIO PARA SERVICIOS MÓVILES” de la Resolución MintIC 175 de 2021²⁰⁷ esta Superintendencia calculó las participaciones de los diferentes proveedores del servicio de internet fijo residencial para el cierre de 2024 y evidenció que 979 municipios, que representan el 87,2%% del total, presentan un IHH superior a 3000 puntos, por lo que son mercados que pueden catalogarse como altamente concentrados. Dentro de estos, 13 mercados actúan en una estructura de monopolio al presentar únicamente un oferente.

19.5.1. Cuotas de participación

Esta Superintendencia identificó que las **INTERVINIENTES** coinciden en 167 municipios, que constituyen el conjunto de mercados relevantes potencialmente afectados por la operación, y en los que se enfocará el presente análisis. En estos mercados, **TIGO** es líder en 14 municipios con participaciones iguales o superiores al 30%, mientras que **MOVISTAR** es líder en 21 municipios, en los que ostenta una participación superior al 25%. Tras la eventual integración, el ente integrado sería líder en 44 municipios con participaciones superiores al 25% en cada uno de estos mercados relevantes.

²⁰³ Documento “24546942—0006460003” del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, página 108, (Documento PDF).

²⁰⁴ Documento “24-546942 Resumen no confidencial Fide Partners - Análisis económico de la integración” del consecutivo 719 de la Carpeta Pública, página 292, (Documento PDF).

²⁰⁵ Documento “24546942—0006460003” del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, página 171, (Documento PDF).

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Se utilizó la variable “LÍNEAS_EN_SERV_POSTPAGO” como una aproximación al número de accesos a Internet móvil en los municipios de desempeño limitado.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

19.5.2. Índices de concentración y dominancia

Al analizar el IHH previo a la integración, se observa un valor promedio de 4.185 puntos, mientras que, posterior a la operación, dicho promedio se elevaría a 4.564 puntos, lo que representa un incremento promedio de 379 puntos. De manera desagregada, antes de la integración 45 municipios registran un IHH inferior a 3.000 puntos; 96 municipios se ubican entre 3.000 y 6.000 puntos; y 26 municipios presentan un IHH igual o superior a 6.000 puntos. Tras la integración, la distribución por rangos se modificaría de la siguiente manera: 26 municipios con un IHH inferior a 3.000, 115 municipios con un IHH entre 3.000 y 6.000, y 26 municipios con un IHH igual o superior a 6.000 puntos.

De otro lado, el índice de dominancia de Stenbacka promedio es de 0,351, variando entre 0,066 y 0,499, mientras que después de la integración este índice promedio sería de 0,338, lo que significa una reducción promedio de 0,013 puntos. A su vez, el valor de este índice posterior a la integración oscilaría entre 0,067 y 0,499.

Finalmente, el índice de Kwoka presenta un promedio previo a la integración de 0,207, con un mínimo de 0,07 y un máximo de 0,818, y ascendería a un promedio de 0,226 posterior a la operación proyectada, moviéndose en un rango entre 0,080 y 0,792.

19.5.3. Resultados de la estructura del mercado

Los resultados previamente expuestos dan muestra de la afectación competitiva sobre estos mercados relevantes. El aumento del IHH evidencia un aumento en la concentración; por su parte, la disminución en el índice de dominancia de Stenbacka es indicativo de un aumento en la diferencia en la participación del líder de cada mercado y su inmediato seguidor. Por su parte, el aumento en el índice de Kwoka sugiere una mayor asimetría en los mercados, haciendo que la competencia al interior de estos sea más desigual. Sin embargo, al ser resultados agregados se hace difícil caracterizar adecuadamente los efectos.

A partir de lo anterior, esta Superintendencia estimó necesario clasificar y presentar los municipios en los que se encontraron preocupaciones importantes. A continuación, se listan los municipios, así como la variación de los índices antes discutidos.

Tabla No. 18. Municipios preocupantes. Internet fijo residencial

ID MUNICIPIO	MUNICIPIO	IHH PREVIO	IHH POSTERIOR	Δ IHH	Δ STENBACKA	Δ KWOKA	PREOCUPACIÓN
5360	ITAGUI	3257,15	5754,54	2497,39	-0,1791	0,2547	Alta
68276	FLORIDABLANCA	3549,54	5817,38	2267,83	-0,154	0,3473	Alta
68001	BUCARAMANGA	3590,08	5847,01	2256,93	-0,1525	0,347	Alta
13001	CARTAGENA	2334,55	4497,69	2163,15	-0,1958	0,2854	Alta
8758	SOLEDAD	3343,87	5465,21	2121,34	-0,1421	0,2751	Alta
63001	ARMENIA	2637,53	4758,52	2120,99	-0,163	0,2463	Alta
66170	DOSQUEBRADAS	2579,91	4610,8	2030,89	-0,1617	0,1753	Alta
68081	BARRANCABERMEJA	2353,83	4179,73	1825,9	-0,1682	0,1739	Alta
5266	ENVIGADO	3397,34	5295,24	1897,9	-0,1144	0,1466	Moderada
5001	MEDELLÍN	2607,63	4446,25	1838,62	-0,1282	0,2162	Moderada
15842	UMBITA	3812,12	5497,45	1685,33	-0,0993	0,1379	Moderada

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

17001	MANIZALES	1909,87	3526,57	1616,7	-0,148	0,1812	Moderada
5380	LA ESTRELLA	3849,63	5346,42	1496,78	-0,085	0,1531	Moderada
68547	PIEDECUESTA	2871,6	4321,34	1449,75	-0,0879	0,1074	Moderada
68092	BETULIA	3036,11	4472,48	1436,36	-0,0291	0,0889	Moderada
88001	SAN ANDRÉS	3233,83	4495,43	1261,6	-0,0722	0,0878	Moderada
50001	VILLAVICENCIO	2179,24	3411,98	1232,74	-0,0801	0,158	Moderada
8001	BARRANQUILLA	2540,67	3727,85	1187,18	-0,0682	0,0981	Moderada
76001	CALI	2052,02	3221,31	1169,29	-0,0737	0,1312	Moderada
23001	MONTERÍA	2058,98	3217,43	1158,45	-0,0734	0,106	Moderada
68307	GIRÓN	1848,77	2995,84	1147,07	-0,0758	0,0852	Moderada
13836	TURBACO	2593,88	3675,73	1081,84	-0,0098	0,0747	Moderada
20001	VALLEDUPAR	1919,34	2944,5	1025,16	-0,0579	0,046	Moderada
8573	PUERTO COLOMBIA	2127,14	3109,13	981,99	-0,0611	0,0534	Moderada
70001	SINCELEJO	2881,98	3702,02	820,04	-0,0466	0,0355	Moderada
5212	COPACABANA	3781,74	4594,36	812,62	-0,043	0,067	Moderada
25269	FACATATIVÁ	3200,36	3943,6	743,24	-0,04	0,0538	Moderada
5615	RIONEGRO	2936,22	3605,31	669,09	0,0091	0,0547	Moderada
20011	AGUACHICA	2817,65	3419,59	601,94	0,0423	-0,0173	Moderada
97001	MITÚ	2499,81	3076,43	576,62	0,0372	0,0107	Moderada
52256	EL ROSARIO	3864,83	4432,58	567,76	0,0411	-0,0409	Moderada

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información de la CRC²⁰⁸.

Para la clasificación en los niveles de preocupación en este mercado esta Superintendencia se basó en criterios haciendo uso de los índices calculados. De esta manera, un municipio fue clasificado como de alta preocupación si presenta: (i) una variación en el IHH mayor o igual a 1500, o (ii) una variación en el índice de Stenbacka menor a -0,15 o una variación en el índice Kwoka mayor a 0,25.

Por otra parte, un municipio se clasificó como de preocupación moderada si: (i) tiene una variación en el IHH entre 500 y 1500, o (ii) presenta una variación en el índice de Stenbacka entre -0,15 y -0,05, o un delta en el índice Kwoka entre 0,05 y 0,25; y (iii) presenta un IHH previo superior a 1800.

Como se puede observar, en los municipios donde la afectación en la concentración es mayor, se evidencia también una pérdida de entorno competitivo en los índices complementarios. La reducción en el Stenbacka evidencia que la distancia entre el líder y su inmediato seguidor se incrementa y los aumentos en el Kwoka dan muestra de una mayor asimetría en los mercados, dificultando la competencia efectiva entre los agentes. En ese sentido, esta Superintendencia ha identificado que estas afectaciones potenciales pueden resultar altamente nocivas para los consumidores.

En línea con lo anterior, esta Superintendencia evidenció que esta integración tendría efectos especialmente significativos en ciudades capitales y municipios cercanos. Así, por ejemplo, Bucaramanga, Cartagena, Armenia, Medellín, Manizales, Villavicencio, Barranquilla, Cali y Montería, todas ciudades capitales, presentan una variación en el IHH superior a 1000 puntos. Por su parte, otros municipios importantes cercanos, como Itagüí, Floridablanca, Envigado y Girón, también presentan afectaciones en el IHH superiores a los 1000 puntos.

²⁰⁸ Empaquetamiento de servicios fijos. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos>. Consulta: 18 de octubre de 2025.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

En conclusión, la integración entre las **INTERVINIENTES** puede tener consecuencias especialmente importantes en ciudades capitales y municipios aledaños, teniendo el potencial de afectar un número considerable de usuarios. Además, mejoraría la situación del ente integrado en aquellos municipios donde **TIGO** o **MOVISTAR** ya tenían una participación importante. Por otro lado, la integración podría disminuir la brecha existente con relación al líder en algunos mercados, en particular en aquellos donde el índice de Stenbacka presenta aumentos. Por otro lado, la **CRC** resalta que la operación podría tener un efecto procompetitivo en este mercado debido a posibles mejoras en la tecnología empleadas en la conexión a internet derivadas de las presiones competitivas entre los dos competidores principales²⁰⁹. A pesar de lo anterior, la Comisión señala la existencia de posibles incentivos de coordinación con el competidor local en este mercado²¹⁰.

19.6. Estructura del mercado minorista acceso a internet fijo corporativo a nivel municipal

A partir de la información registrada en el Formato T.1.3. denominado “LÍNEAS O ACCESOS Y VALORES FACTURADOS O COBRADOS DE SERVICIOS FIJOS INDIVIDUALES Y EMPAQUETADOS” de la Resolución 5050 de 2016²¹¹ y en el Formato No. 1.2. “LÍNEAS EN SERVICIO ESTIMADAS POR MUNICIPIO PARA SERVICIOS MÓVILES” de la Resolución MinTIC 175 de 2021²¹², esta Superintendencia calculó las participaciones de los diferentes proveedores del servicio de internet fijo residencial para el cierre de 2024 y evidenció que 865 municipios, que representan el 77,4%% del total, presentan un IHH superior a 3000 puntos, por lo que son mercados que pueden catalogarse como altamente concentrados. Dentro de estos, 50 mercados actúan en una estructura de monopolio.

19.6.1. Cuotas de participación

Las **INTERVINIENTES** coinciden en 103 municipios, los cuales constituyen los mercados relevantes potencialmente afectados por la operación, y en los que se enfocará el presente análisis. **TIGO** es líder en 19 de estos mercados con una participación, en cada uno de ellos, superior al 30%; por su parte, **MOVISTAR** es líder en 39 municipios y en cada mercado mantiene una participación superior al 25%. Ante la eventual integración, el ente integrado sería líder en 64 municipios y tendría en todos ellos participaciones superiores al 26%.

19.6.2. Índices de concentración y dominancia

Al analizar la situación del IHH previo a la integración, a cierre de 2024 los mercados relevantes presentan, en promedio, un IHH de 3361 puntos y, tras la integración, este índice ascendería a 3928. Esto representa un aumento promedio de 567 puntos. A nivel desagregado, previo a la integración se tienen 52 municipios con un IHH inferior a 3000, 45 municipios presentan un IHH entre 3000 y 6000 y, por último, hay 6 municipios con un IHH superior a 6000. Por su parte, después de la operación proyectada habría 33 municipios con un IHH inferior a 3000, 56 municipios con IHH entre 3000 y 6000 y, finalmente, 14 municipios con un IHH superior a 6000. Lo anterior evidencia que habría una recomposición en la concentración de los mercados, pasando a tener un número considerablemente superior de municipios con alta concentración.

²⁰⁹ Ibidem, página 172, (Documento PDF).

²¹⁰ Ibidem, página 172, (Documento PDF).

²¹¹ Ibid.

²¹² Se utilizó la variable “LÍNEAS_EN_SERV_POSTPAGO” como una aproximación al número de accesos a Internet móvil en los municipios de desempeño limitado.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Con relación al índice de dominancia de Stenbacka, el valor promedio previo a la integración es de 0,395, variando entre 0,128 y 0,5; posterior a la integración el valor promedio sería de 0,364 y oscilaría entre 0,089 y 0,5. Esto evidencia un aumento en la distancia entre el agente líder y su inmediato perseguidor en estos mercados.

A su vez, el índice Kwoka previo a la integración tiene, en promedio, un valor de 0,142, moviéndose entre 0,007 y 0,652. Posterior a la integración su valor promedio alcanzaría un valor de 0,187 y tendría su valor mínimo en 0,007 y su máximo sería 0,730. Estos aumentos promedio del índice Kwoka apuntan a una pérdida del entorno competitivo, mostrando que las firmas al interior de este mercado serían más desiguales y, por consiguiente, su nivel de competencia efectiva se vería reducido.

19.6.3. Resultados de la estructura del mercado

La información analizada evidencia que la operación de integración podría generar efectos adversos sobre la competencia en los mercados relevantes evaluados. Los aumentos en el IHH son consistentes con una mayor concentración en los mercados. Por su parte, la disminución promedio en el índice de Stenbacka apunta a reflejar mercados con una mayor distancia entre el líder y su inmediato competidor y, en concordancia, el aumento en el índice Kwoka da muestra de un entorno competitivo más desigual al interior de los mercados

De acuerdo con lo anterior, esta Superintendencia encontró pertinente clasificar los municipios según su nivel de preocupación. A continuación, se listan los municipios con las mayores inquietudes, junto con la variación en los índices descritos.

Tabla No. 19. Municipios preocupantes. Internet fijo corporativo

ID MUNICIPIO	MUNICIPIO	IHH PREVIO	IHH POSTERIOR	Δ IHH	Δ STENBACKA	Δ KWOKA	PREOCUPACIÓN
66682	SANTA ROSA DE CABAL	2913,47	5604,76	2691,29	-0,2345	0,3544	Alta
68307	GIRÓN	4801,47	7390	2588,54	-0,1639	0,3579	Alta
66170	DOSQUEBRADAS	2888,93	5325,14	2436,21	-0,2082	0,2282	Alta
76147	CARTAGO	2407,17	4486,36	2079,18	-0,1923	0,2353	Alta
68081	BARRANCABERMEJA	2512,65	4583,87	2071,22	-0,1708	0,2312	Alta
68276	FLORIDABLANCA	4230,62	6017,49	1786,87	-0,1004	0,1554	Alta
68547	PIEDECUESTA	4766,32	6431,52	1665,19	-0,0941	0,1896	Alta
68001	BUCARAMANGA	3721,29	5376,87	1655,58	-0,0942	0,1375	Alta
54001	SAN JOSÉ DE CÚCUTA	2711,18	4311,68	1600,49	-0,098	0,1195	Alta
20011	AGUACHICA	2647,84	4242,67	1594,83	-0,1016	0,1071	Alta
17380	LA DORADA	2121,64	3702,05	1580,42	-0,1215	0,1428	Alta
17001	MANIZALES	3845,99	5413,68	1567,69	-0,0879	0,1352	Alta
23001	MONTERÍA	2505,34	4043,21	1537,87	-0,1018	0,0997	Alta
63130	CALARCA	4090,82	5602,63	1511,81	-0,0859	0,1672	Alta
73001	IBAGUÉ	2459,78	3944,03	1484,24	-0,0906	0,1134	Alta
63001	ARMENIA	3345,17	4826,09	1480,92	-0,0873	0,1183	Alta
66001	PEREIRA	3789,59	5124,14	1334,55	-0,0743	0,1123	Alta
8758	SOLEDAD	3087,68	4361,51	1273,84	-0,0744	0,0905	Alta

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

20001	VALLEDUPAR	2139,58	3383,75	1244,17	-0,081	0,0782	Alta
5360	ITAGUI	5660,98	6895,63	1234,65	-0,0653	0,1152	Alta
8001	BARRANQUILLA	2812,67	3940,67	1128,01	0,0217	0,0765	Alta
13001	CARTAGENA	1974,01	3060,39	1086,38	-0,0698	0,066	Alta
76001	CALI	2508,76	3578,02	1069,26	-0,0396	0,0765	Alta
5266	ENVIGADO	5295,88	6341,15	1045,27	-0,0551	0,0972	Alta
5631	SABANETA	5441,7	6481,3	1039,6	-0,0546	0,0953	Alta
5001	MEDELLÍN	4673,54	5703,84	1030,3	-0,0546	0,0928	Alta
76111	GUADALAJARA DE BUGA	2624,18	3618,59	994,41	-0,0567	0,0759	Moderada
5380	LA ESTRELLA	6283,55	7262,64	979,08	-0,0509	0,0921	Moderada
5148	EL CARMEN DE VIBORAL	7345,64	8267,13	921,48	-0,0475	0,0892	Moderada
70001	SINCELEJO	2206,05	3123,8	917,74	-0,0287	0,0489	Moderada
13836	TURBACO	2145,52	3005,84	860,32	-0,0142	0,0279	Moderada
54874	VILLA DEL ROSARIO	2119,65	2952,24	832,59	-0,0474	0,0654	Moderada
47001	SANTA MARTA	2296,37	3122,35	825,98	-0,0489	0,0281	Moderada
15001	TUNJA	2400,98	3143,53	742,55	-0,0413	0,0439	Moderada
5088	BELLO	5712,63	6374,01	661,39	-0,0341	0,0609	Moderada
76834	TULUÁ	5407,85	6020,57	612,72	-0,0316	0,0546	Moderada
76520	PALMIRA	2439,18	3035,35	596,17	0,0115	0,0602	Moderada
25269	FACATATIVÁ	5164,96	5755,28	590,32	-0,0304	0,0524	Moderada
15759	SOGAMOSO	2066,81	2579,09	512,28	-0,0289	0,0253	Moderada
20060	BOSCONIA	3145,34	3655,7	510,36	-0,0272	0,0189	Moderada
50001	VILLAVICENCIO	4473,87	4978,75	504,88	-0,026	0,0402	Moderada
5615	RIONEGRO	7200,58	7677,5	476,92	-0,0242	0,0459	Moderada
76364	JAMUNDÍ	3869,25	4322,01	452,76	-0,0234	0,0288	Moderada
5376	LA CEJA	5672,61	6000,18	327,57	-0,0166	0,0294	Moderada
66400	LA VIRGINIA	3807,45	4065,24	257,79	-0,0131	0,0168	Moderada
5440	MARINILLA	6892,22	7144,7	252,48	-0,0127	0,0221	Moderada
5212	COPACABANA	4494,54	4691,76	197,23	-0,01	0,0123	Moderada
76892	YUMBO	3560,97	3716,83	155,86	0,0105	-0,047	Moderada
25430	MADRID	3795,38	3946,91	151,53	-0,0077	0,0101	Moderada

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información de la CRC²¹³.

Para la realización de la clasificación de la preocupación, esta Superintendencia recurrió a un análisis conjunto de la concentración y los índices calculados. De esta manera, un municipio se clasificó como de preocupación alta en este mercado si: (i) la variación en el IHH es mayor o igual a 1000; y (ii) el IHH previo es superior a 2000 o el índice de Kwoka aumenta más de 0,05 o el índice de Stenbacka varía entre -0,15 y -0,05.

En la misma línea, un municipio se clasificó como de preocupación moderada si: (i) la afectación en el IHH está entre 100 y 1000 puntos y (ii) el IHH posterior es superior a 2500. Así, estos criterios tienen en cuenta no solo las afectaciones en la concentración, sino también aquellos municipios donde la competencia efectiva entre los agentes del mercado se ve disminuida, ya sea porque los

²¹³ Empaquetamiento de servicios fijos. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos>. Consulta: 18 de octubre de 2025.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

líderes del mercado amplían su brecha entre sí, o porque las diferencias entre competidores sucesivos se incrementan, lo que representa mercados más asimétricos donde la competencia es de una menor intensidad.

A partir de esta información resulta claro que en aquellos municipios donde la afectación en la concentración es mayor, también se presentan modificaciones importantes en términos de competencia. La disminución en el índice de Stenbacka, acompañada de un incremento en el índice Kwoka, dan muestra de una erosión en la competencia en estos mercados relevantes, haciendo que existan mayores riesgos para los consumidores.

Además, es importante resaltar que un buen número de ciudades capitales se vería afectado de manera importante por la integración. En efecto, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla, Valledupar, Pereira, Armenia, Ibagué, Montería, Manizales, San José de Cúcuta y Bucaramanga presentarían cambios en el IHH superiores a 1000 puntos. Del mismo modo, otros municipios aledaños también presentarían variaciones en el IHH superiores a 1000 puntos, como lo serían Sabaneta, Envigado, Itagüí, Floridablanca, Piedecuesta y Girón.

En resumen, la integración entre las **INTERVINIENTES** produciría impactos importantes en un alto número de consumidores. Adicionalmente, el ente integrado se vería beneficiado al consolidarse como líder en aquellos mercados donde **TIGO** y **MOVISTAR** tenían participación, pero no ostentaban la participación mayoritaria. De otro lado, el ente integrado podría convertirse en un competidor relevante frente a los líderes en otros mercados, en especial en aquellos donde se evidencia un aumento en el índice de Stenbacka.

19.7. Estructura del mercado minorista del paquete de servicios Dúo Play 1 para el segmento residencial a nivel municipal

Para cierre de 2024 este servicio fue ofrecido en 342 municipios, de los cuales 201 operan bajo un monopolio. Además, otros 28 municipios presentan un operador con una participación mayor al 90%. Lo anterior implica que un 67% de estos mercados relevantes se encuentra bajo una estructura monopólica o virtualmente monopólica.

19.7.1. Cuotas de participación

Esta Superintendencia encontró que **TIGO** es líder en 169 municipios y en todos ellos mantiene una participación mayor al 35%; por su parte, **MOVISTAR** es líder en 102 mercados y en ellos también ostenta una participación superior al 35%. Ante la eventual integración, el ente integrado sería líder en 276 municipios y tendría, en cada uno de ellos, una participación superior al 40%.

19.7.2. Índices de concentración y dominancia

En relación con los mercados relevantes en términos de la integración, se encontró que las **INTERVINIENTES** coinciden en 72 municipios, que constituyen el foco del presente análisis. En el escenario previo a la integración, estos mercados relevantes muestran un IHH promedio de 8361, valor que ascendería después de la integración hasta 8742. Este resultado pone en evidencia que el mercado del paquete Dúo Play 1 es en extremo concentrado.

Por su parte, previo a la integración el índice de dominancia de Stenbacka promedio es de 0,112, oscilando entre 0 y 0,5; mientras que, posterior a la integración, dicho promedio sería de 0,086, moviéndose entre 0 y 0,483. La disminución en el índice de Stenbacka evidencia que, en promedio, las distancias

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

entre el líder y su inmediato seguidor se ampliarían en la situación post-integración.

Ahora bien, previo a la integración, el índice Kwoka presenta un valor promedio de 0,138, y oscila entre 0 y 0,99; posterior a la integración, este promedio sería de 0,168, y sus valores estarían entre 0 y 1. En este caso, el aumento promedio del índice Kwoka apuntan a una situación más asimétrica en los mercados, dificultando la competencia efectiva en su interior.

19.7.3. Resultados de la estructura del mercado

A partir de lo anteriormente descrito, resulta evidente que la concentración actual en estos mercados relevantes ya es, por sí misma, significativa; sin embargo, dicha situación podría verse fuertemente afectada en algunos municipios. Por ejemplo, en Planeta Rica, Córdoba, la consolidación de la integración dejaría al ente integrado como único prestador de este servicio. A continuación, se exponen los municipios que esta Superintendencia identificó como de mayores preocupaciones, a partir de la afectación en su IHH y sus variaciones en los índices Stenbacka y Kwoka:

Tabla No. 20. Municipios preocupantes. Dúo Play 1

ID MUNICIPIO	MUNICIPIO	IHH PREVIO	IHH POSTERIOR	Δ IHH	Δ STENBACKA	Δ KWOKA	PREOCUPACIÓN
23555	PLANETA RICA	5000	10000	5000	-0,5	1	Alta
68190	CIMITARRA	5061,73	10000	4938,3	-0,4444	0,9877	Alta
8433	MALAMBO	5246,18	9991,97	4745,8	-0,3878	0,7982	Alta
23466	MONTELÍBANO	5278,37	10000	4721,6	-0,382	0,9443	Alta
13001	CARTAGENA	4545,85	8982,16	4436,3	-0,4037	0,6482	Alta
20060	BOSCONIA	5927,81	10000	4072,2	-0,2846	0,8144	Alta
68307	GIRÓN	4269,18	8203,46	3934,3	-0,3312	0,5423	Alta
23001	MONTERÍA	4412,08	8119,92	3707,8	-0,2859	0,5159	Alta
68547	PIEDRECUESTA	4666,83	8023,58	3356,8	-0,2357	0,4601	Alta
8758	SOLEDAD	4598,99	7900	3301	-0,2311	0,4416	Alta
23660	SAHAGÚN	3651,38	6815,42	3164	-0,2628	0,3302	Alta
20001	VALLEDUPAR	3575,86	6712,67	3136,8	-0,2807	0,3114	Alta
68276	FLORIDABLANCA	5123,42	8174,93	3051,5	-0,1991	0,4223	Alta
5360	ITAGUI	5345,39	8391,39	3046	-0,1969	0,4387	Alta
73001	IBAGUÉ	3814,71	6806,13	2991,4	-0,218	0,3092	Alta
47001	SANTA MARTA	4368,2	7312,76	2944,6	-0,1965	0,3378	Alta
63130	CALARCA	4654,46	7538,4	2884	-0,187	0,3438	Alta
54001	SAN JOSÉ DE CÚCUTA	3584,03	6357,23	2773,2	-0,2019	0,2437	Alta
13836	TURBACO	4770,29	7487,34	2717,1	-0,17	0,3097	Alta
68001	BUCARAMANGA	5793,84	8498,09	2704,2	-0,1658	0,3869	Alta
15759	SOGAMOSO	3386,31	6022,33	2636	-0,2257	0,1966	Alta
8573	PUERTO COLOMBIA	3448,77	6067,17	2618,4	-0,1932	0,2007	Alta
63001	ARMENIA	4897,37	7497,73	2600,4	-0,1587	0,2886	Alta
8001	BARRANQUILLA	4936,72	7421,47	2484,8	-0,1482	0,2609	Alta

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

5266	ENVIGADO	6134,95	8530,4	2395,5	-0,1412	0,3326	Alta
25286	FUNZA	3244,16	5636,29	2392,1	-0,1678	0,1837	Alta
5001	MEDELLÍN	6154,28	8521,54	2367,3	-0,1391	0,3265	Alta
15001	TUNJA	3461,6	5705,38	2243,8	-0,1476	0,1269	Alta
66682	SANTA ROSA DE CABAL	3750,15	5633,57	1883,4	-0,1132	0,0846	Alta
5380	LA ESTRELLA	7005,04	8807,18	1802,1	-0,0999	0,2432	Moderada
44001	RIOHACHA	4315,7	6071,14	1755,4	-0,0992	0,1034	Alta
25269	FACATATIVÁ	3156,37	4895,5	1739,1	-0,11	0,1151	Alta
17174	CHINCHINÁ	3722,24	5328,5	1606,3	-0,0954	0,1283	Alta
25473	MOSQUERA	2955,59	4530,76	1575,2	-0,0984	0,097	Alta
66170	DOSQUEBRADAS	4833,17	6404,89	1571,7	-0,0861	0,102	Alta
25290	FUSAGASUGÁ	3165,72	4711,54	1545,8	-0,0953	0,0941	Alta
50001	VILLAVICENCIO	2698,07	4220,64	1522,6	-0,0979	0,0948	Alta
20011	AGUACHICA	4605,71	6116,11	1510,4	-0,0831	0,0815	Alta
76834	TULUÁ	4106,89	5610,04	1503,2	-0,085	0,1303	Alta
68081	BARRANCABERMEJA	4515,72	6015,72	1500	-0,0828	0,0746	Alta
76520	PALMIRA	3896,7	5292,07	1395,4	-0,08	0,1167	Alta
70001	SINCELEJO	4671,74	6057,92	1386,2	-0,0756	0,0657	Alta
5615	RIONEGRO	7741,89	8887,44	1145,6	-0,0598	0,1213	Moderada
76111	GUADALAJARA DE BUGA	3348,47	4376,9	1028,4	-0,0572	0,0538	Alta
15238	DUITAMA	4085,03	5100,53	1015,5	-0,0568	-0,0826	Alta
76364	JAMUNDÍ	2554,8	3488,18	933,38	-0,0469	0,0172	Moderada
54874	VILLA DEL ROSARIO	4134,51	5034,88	900,37	-0,0333	-0,1068	Moderada
5088	BELLO	6333,46	7177,6	844,14	-0,0437	0,0555	Moderada
76147	CARTAGO	6235,78	6922,4	686,61	-0,0353	0,0595	Moderada
8296	GALAPA	9449,72	10000	550,28	-0,0283	0,1101	Moderada
25126	CAJICÁ	3887,63	4356,27	468,64	-0,0181	0,0073	Moderada
25175	CHÍA	3893,16	4189,64	296,47	-0,0153	0,0009	Moderada
5376	LA CEJA	9368,73	9648,24	279,51	-0,0141	0,0276	Moderada
5212	COPACABANA	6986,47	7259,38	272,91	-0,0138	0,0004	Moderada
63190	CIRCASIA	5369,57	5580,97	211,4	-0,0107	-0,0875	Moderada
5440	MARINILLA	8714,47	8860,3	145,83	-0,0073	0,0109	Moderada
5148	EL CARMEN DE VIBORAL	9480,32	9602	121,68	-0,0061	0,0118	Moderada
17380	LA DORADA	7293,83	7402,34	108,51	0,007	-0,0815	Moderada
23162	CERETÉ	7337,38	7371,01	33,63	-0,0017	-0,0209	Moderada

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información de la CRC²¹⁴.

Para la elaboración de la clasificación en torno al nivel de preocupación en este mercado, esta Superintendencia hizo uso de diversos criterios. Así, un municipio se considera de alta preocupación si: (i) presenta una variación del IHH igual o

²¹⁴ Empaquetamiento de servicios fijos. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos>. Consulta: 18 de octubre de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

superior a 500 puntos y ostenta un IHH previo inferior a 7000 unidades; y (ii) si el delta en el índice Stenbacka es menor que -0,05.

A su vez, un municipio se clasificó como de preocupación moderada si: (i) el IHH previo es igual o mayor a 7000, o (ii) si el delta en el IHH es superior a 200 y el cambio en el índice de Stenbacka es mayor que -0,05.

De esta manera, los criterios de clasificación en este mercado tuvieron en cuenta las afectaciones que la operación puede traer en términos de concentración, pero también las modificaciones a la estructura competitiva de los agentes ostentando liderazgo en cada municipio.

Como puede observarse, hay varias ciudades capitales dentro de los municipios más afectados: Cartagena, Montería, Valledupar, Ibagué, Santa Marta, San José de Cúcuta y Bucaramanga. En adición a las presentadas, otras ciudades capitales como Armenia, Barranquilla, Medellín, Tunja, Villavicencio, Riohacha, Manizales y Pereira presentan también cambios en el IHH superiores a 1000 puntos.

Del mismo modo, hay un número importante de municipios aledaños a las ciudades capitales que también verían su IHH afectado de manera relevante. En particular, Girón, Piedecuesta, Floridablanca, Itagüí, Envigado, Funza, Facatativá, Rionegro, Soledad, Puerto Colombia y Jamundí también tendrían un aumento mayor a 1000 puntos en su IHH.

A partir de la información expuesta, resulta claro que la potencial integración podría acarrear problemas importantes de competencia al interior de estos mercados. El aumento en la concentración, medido a partir del IHH, es considerable en un buen número de municipios que presentan una alta población, lo que podría derivar en perjuicios para un número elevado de consumidores; del mismo modo, las disminuciones en el Stenbacka dan muestra del fortalecimiento o consolidación de un líder cuya distancia con relación a su inmediato competidor es mayor que en la situación previa a la integración. Dentro de los municipios expuestos, la variación del índice Kwoka presenta una evidente tendencia al alza, lo que implica una erosión de la competencia efectiva al interior de los mercados, siendo muestra de una mayor diferencia entre las participaciones de las empresas que son parte de estos mercados; no obstante, en aquellos municipios donde el índice disminuye, es posible que la integración mejore los problemas de simetría descritos.

19.8. Estructura del mercado minorista del paquete de servicio Dúo Play 2 para el segmento residencial a nivel municipal

Al analizar este mercado, esta Superintendencia encontró que el servicio de Dúo Play 2, al cierre de 2024, se ofrece en 590 municipios. De estos, 317 operan bajo una estructura monopólica y otros 98 presentan un operador con más del 90% de participación. Esto implica que aproximadamente el 70% de los mercados caen en una estructura de mercado extremadamente concentrada.

Además, se pudo constatar que **TIGO** es líder en 138 municipios y en todos ellos tiene una participación superior al 35%. Por su parte, **MOVISTAR** es líder únicamente en un municipio. Por su parte, ante la eventual integración, el ente integrado sería líder en 139 municipios.

19.8.1. Cuotas de participación

A partir de la información disponible, esta Superintendencia pudo verificar que las **INTERVINIENTES** coinciden en 20 municipios, que configuran los mercados

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

relevantes del presente análisis. En 13 de estos mercados, **TIGO** es líder ostentando una participación superior al 35% cada uno de ellos. El eventual ente integrado sería líder en los mismos 13 municipios con participaciones superiores al 36% en cada uno de ellos.

19.8.2. Índices de concentración y dominancia

Previo a la integración, estos mercados relevantes presentan un IHH promedio de 5008 puntos, con un mínimo igual a 2461 en Bogotá y un máximo de 9047 en Medellín. Posterior a la integración, el IHH promedio sería de 5020 con valores extremos iguales a los encontrados previo a la integración. Lo anterior significa que el IHH aumentaría, en promedio, apenas 12 puntos aproximadamente, lo que da muestra del bajo impacto que la operación proyectada traería a este mercado en términos de concentración.

Con respecto al índice de dominancia de Stenbacka, este tiene un promedio de 0,324 previo a la integración y permanecería prácticamente inalterado tras la eventual operación. En efecto, no es que no existan modificaciones en este índice, sino que su magnitud es ínfima: el municipio con mayor variación en el Stenbacka, Los Patios, registraría un cambio de apenas 0,000223316.

Por su parte, el índice Kwoka previo a la integración es de 0,265 y después de la operación se mantendría prácticamente en el mismo valor. Una vez más, la afectación es tan pequeña que termina siendo despreciable. A modo de ejemplo, la máxima variación en el Kwoka, que ocurriría en Malambo, tendría un valor de 0,0050.

19.8.3. Resultados de la estructura del mercado

Con base en lo expuesto, esta Superintendencia no encuentra razones para considerar que el mercado de Dúo Play 2 tenga riesgos asociados a la integración. En efecto, aunque sí existen pequeñas variaciones en concentración y asimetría al interior de los mercados relevantes, dichas afectaciones no generan preocupación. Así, de modo ilustrativo, solo el municipio de Malambo vería su IHH aumentar más de 100 puntos, teniendo una variación de 124 puntos.

19.9. Estructura del mercado minorista del paquete de servicios Triple Play para el segmento residencial a nivel municipal

Al analizar la información con corte a 2024, esta Superintendencia pudo verificar que el servicio de Triple Play se ofrece en 318 municipios²¹⁵. En todos estos municipios se presenta un IHH superior a 3300. Además, 186 municipios operan bajo un monopolio, mientras que otros 35 tienen a un agente con una participación mayor al 90%. Así, aproximadamente el 70% de los municipios presentan estructuras de mercado altamente concentradas.

A su vez, se identificó que **TIGO** es líder en 127 municipios y en todos cuenta con una participación superior al 45%; por su parte, **MOVISTAR** es líder en 59 municipios y tiene, en cada uno de ellos, una participación mayor al 35%. Ante la eventual integración, el ente integrado sería líder en 194 municipios y contaría en ellos con participaciones por encima del 50%.

²¹⁵ Empaquetamiento de servicios fijos. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos>. Consulta: 18 de octubre de 2025.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

19.9.1. Cuotas de participación

Esta Superintendencia identificó que las **INTERVINIENTES** coinciden en 73 municipios, por lo que estos son los mercados relevantes potencialmente afectados por la operación, y en los que se enfocará el presente análisis. Dentro de estos municipios, **TIGO** es líder en 16 mercados y **MOVISTAR** lo es en 4. Por su parte, el ente integrado sería líder en 28 municipios.

En los municipios donde **TIGO** es líder, ostenta una participación mayor al 47%. Por su lado, en donde **MOVISTAR** es líder, cuenta con participaciones superiores al 37%. Con relación a la situación post-integración, en aquellos municipios donde el ente integrado sería líder, su participación en cada mercado sería mayor al 50%.

19.9.2. Índices de concentración y dominancia

En los mercados relevantes del presenta análisis, el valor del IHH promedio asciende a 5590 unidades. Tras la eventual integración el valor promedio del IHH alcanzaría un valor de 6317, lo que representa un aumento promedio de 727 unidades. Esto implica que, si bien es cierto que los mercados presentan una alta concentración, la integración traería efectos significativos en estos términos.

Por otro lado, el índice de Stenbacka promedio asciende a 0,309, oscilando entre 0,001 y 0,496. Posterior a la integración el índice de dominancia de Stenbacka sería de 0,291 y se movería entre 0 y 0,497. Esto da muestra de la consolidación que el ente integrado alcanzaría en los mercados relevantes, aumentando la distancia entre el líder y el segundo competidor con más participación.

Por último, el índice de Kwoka promedio presenta un valor de 0,282 con un mínimo en 0,0001 y un máximo de 0,995. Ante la eventual integración, el índice promedio alcanzaría un valor de 0,194 y oscilaría entre 0,0002 y 1. Estos aumentos promedio en el índice Kwoka apuntan a una pérdida de capacidad competitiva al interior de los mercados relevantes afectados por la integración.

19.9.3. Resultados de la estructura del mercado

Los resultados previamente expuestos permiten evidenciar las posibles afectaciones que la integración podría generar sobre los consumidores. Como se señaló, el aumento significativo en el IHH refleja el importante incremento en la concentración que experimentarían varios de los municipios analizados. Asimismo, al considerar conjuntamente las variaciones observadas en los índices de Stenbacka y Kwoka, es posible inferir de manera razonable que el bienestar de los consumidores podría verse comprometido. En efecto, una mayor concentración, acompañada de la pérdida de presión competitiva y de la consolidación del líder del mercado, podría traducirse en aumentos de precios o reducciones en la calidad del servicio ofrecido.

Esta Superintendencia clasificó los municipios potencialmente afectados por la eventual integración. A continuación, se exponen aquellos que se considera requieren mayor atención.

Tabla No. 21. Municipios preocupantes. Triple Play

ID MUNICIPIO	MUNICIPIO	IHH PREVIO	IHH POSTERIOR	Δ IHH	Δ STENBACKA	Δ KWOKA	PREOCUPACIÓN
23466	MONTELÍBANO	5000,6	10000	4999,4	-0,4945	0,9999	Alta

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

23555	PLANETA RICA	5161,08	10000	4838,92	-0,4103	0,9678	Alta
8433	MALAMBO	6429,36	9982,59	3553,23	-0,2312	0,6558	Alta
68190	CIMITARRA	6800	10000	3200	-0,2	0,64	Alta
63130	CALARCA	4411,07	6631,33	2220,26	-0,1281	0,1761	Alta
13001	CARTAGENA	3377,75	5451,26	2073,51	-0,1429	0,085	Alta
13836	TURBACO	3501,65	5192,7	1691,05	-0,0855	0,0179	Moderada
76111	GUADALAJARA DE BUGA	3749,29	5077,43	1328,14	-0,0438	-0,0369	Moderada
76147	CARTAGO	4732,78	5989,72	1256,94	-0,068	0,0487	Moderada
5001	MEDELLÍN	4030,99	5204,74	1173,75	-0,0662	-0,0417	Moderada
5360	ITAGUI	3914,47	5074,36	1159,89	-0,0546	-0,0681	Moderada
5266	ENVIGADO	4297,6	5311,76	1014,16	-0,0553	-0,0393	Moderada
5380	LA ESTRELLA	4344,01	5094,88	750,87	-0,0404	-0,1108	Moderada
5615	RIONEGRO	4557,27	5238,68	681,4	-0,036	-0,0846	Moderada
17001	MANIZALES	4378,79	5044,12	665,34	-0,0357	-0,1387	Moderada
5631	SABANETA	4473,98	5012,24	538,25	-0,0209	-0,1653	Moderada
76001	CALI	4586,33	5119,22	532,9	0,0316	0,0274	Moderada
8573	PUERTO COLOMBIA	4968,2	5453,2	485	0,0288	-0,0917	Moderada
66682	SANTA ROSA DE CABAL	4872,84	5329,35	456,51	0,0258	-0,0927	Moderada
54001	SAN JOSÉ DE CÚCUTA	5341,49	5785,38	443,9	0,0302	-0,1189	Moderada
68077	BARBOSA	9615,53	10000	384,47	-0,0196	0,0769	Moderada
25286	FUNZA	5228,44	5607,67	379,23	0,0219	0,0109	Moderada
76834	TULUÁ	5302,22	5635,25	333,02	0,0188	-0,0873	Moderada
66170	DOSQUEBRADAS	5002,02	5322,52	320,5	0,0173	-0,1027	Moderada
76520	PALMIRA	5894,25	6207,22	312,97	0,0211	-0,1155	Moderada
25269	FACATATIVÁ	5296,18	5608,88	312,7	0,0174	0,0131	Moderada
54874	VILLA DEL ROSARIO	5510,98	5820,1	309,12	0,0177	-0,0855	Moderada
50001	VILLAVICENCIO	5635,88	5907,7	271,82	0,0154	-0,0826	Moderada
76364	JAMUNDÍ	5689,1	5952,41	263,31	0,016	-0,0371	Moderada
25473	MOSQUERA	5589,29	5833,71	244,42	0,0135	0,002	Moderada
5088	BELLO	4994,82	5239,05	244,23	0,0128	-0,1199	Moderada
15001	TUNJA	6182,57	6415,84	233,27	0,0143	-0,0899	Moderada
66001	PEREIRA	5056,39	5280,51	224,12	0,0117	-0,117	Moderada
5376	LA CEJA	4930,69	5154,49	223,8	-0,0114	-0,1475	Moderada
52001	PASTO	6415,3	6621,54	206,24	0,0129	-0,0922	Moderada
23660	SAHAGÚN	7920,47	7978,94	58,47	0,0037	-0,0629	Moderada
44001	RIOHACHA	8091,64	8134,29	42,64	0,0025	-0,0475	Moderada
15238	DUITAMA	8618,53	8645,17	26,64	0,0019	-0,0605	Moderada
8296	GALAPA	9977,26	10000	22,74	-0,0011	0,0045	Moderada
25754	SOACHA	7884,61	7905,79	21,18	0,0011	-0,0115	Moderada
54405	LOS PATIOS	8146,75	8162,53	15,78	0,0008	-0,0207	Moderada
17380	LA DORADA	8907,5	8922,45	14,95	0,001	-0,0366	Moderada
76130	CANDELARIA	9647,09	9647,58	0,49	0	-0,0039	Moderada
76892	YUMBO	8208,46	8208,91	0,45	0	-0,0008	Moderada

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

18001	FLORENCIA	7468,69	7469,08	0,39	0	-0,0222	Moderada
-------	-----------	---------	---------	------	---	---------	----------

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información de la CRC²¹⁶.

Para clasificar las preocupaciones para este mercado, esta Superintendencia consideró que un municipio se considera de alta preocupación si: (i) tiene un IHH previo inferior a 7000 unidades y su variación es superior a 500, y (ii) si el índice Kwoka tiene una variación mayor o igual a 0,1 o si el delta en el Stenbacka es menor a -0,1. Por su parte, un municipio se clasifica como de preocupación moderada si el IHH previo a la integración es superior a 3500²¹⁷.

Como puede observarse, el caso de Montelíbano es especialmente interesante. Previo a la integración solo competían **TIGO** y **MOVISTAR** con participaciones cercanas al 50%. Posterior a la integración se eliminaría toda competencia, generando un monopolio y afectando de manera extrema el entorno competitivo.

Adicionalmente, es importante destacar que los aumentos en el IHH, aunados con reducciones en el Stenbacka e incrementos en el Kwoka, dan muestra del efecto negativo de la integración en los mercados relevantes. En efecto, los mercados pasarían a tener menor capacidad competitiva y esto podría derivar en perjuicios para los consumidores.

Con relación a la cuantificación del número de consumidores potencialmente afectados, es importante destacar que Santa Marta, Cali, Barranquilla, Manizales, Sincelejo, Armenia, Valledupar, Ibagué, Bucaramanga, Medellín y Cartagena —todas ellas ciudades capitales— presentan una variación en el IHH superior a 500 puntos, lo que de por sí constituye un elemento de preocupación. Entre estas capitales, la mayor afectación se observa en Cartagena, con un delta del IHH de 2073 unidades.

En resumen, una vez consolidada, la operación de integración tendría la capacidad de afectar un número significativo de mercados relevantes, dentro de los cuales se concentra una proporción considerable de consumidores, toda vez que varias ciudades capitales se verían impactadas. En consecuencia, esta Superintendencia considera que la operación de integración proyectada podría afectar negativamente la competencia en el mercado de servicios de Triple Play.

19.10. Estructura del mercado minorista televisión multicanal a nivel municipal

Para finales de 2024, esta Superintendencia identificó que el servicio de televisión multicanal se ofrece en 1114 municipios. El IHH en cada uno de estos municipios es superior a 2024 unidades. Por su parte, 125 municipios operan con un único operador y otros 77 presentan un competidor con una participación mayor o igual que 90%. Lo anterior implica que aproximadamente el 18% de estos municipios tienen una estructura monopólica o virtualmente monopólica.

De otro lado, se evidenció que previo a la integración **TIGO** es líder en 4 municipios, en los que ostenta una participación superior al 37%. A su vez, **MOVISTAR** es líder únicamente en un municipio con una participación cercana al 47%. Tras la integración proyectada, el ente integrado sería líder en 6

²¹⁶ Empaquetamiento de servicios fijos. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos>. Consulta: 18 de octubre de 2025.

²¹⁷ Sobre este particular, esta Superintendencia considera importante aclarar que, en este caso, todos los municipios fueron clasificados como de alta o moderada preocupación, dando cuenta de los profundos problemas de concentración aquí presentes.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

municipios y tendría, en cada uno de ellos, una participación de mercado superior al 40%.

19.10.1. Cuotas de participación

Esta Superintendencia logró constatar que las **INTERVINIENTES** coinciden en 134 municipios, que configuran los mercados relevantes potencialmente afectados por la operación, y en los que se enfocará el presente análisis. En estos mercados, **TIGO** es líder en 3 municipios mientras que **MOVISTAR** no lo es en ninguno. El ente integrado sería líder en 4 de estos mercados relevantes. Con respecto a las participaciones en dichos municipios, en los mercados en los que **TIGO** es líder su *share* de mercado es mayor a 37%. El ente integrado ostentaría una participación, en cada uno de los mercados en los que sería líder, superior al 40%.

19.10.2. Índices de concentración y dominancia

Previo a la integración el IHH promedio de los mercados relevantes asciende a 4282 y se modificaría hasta 4318. Por su parte, el índice de Stenbacka promedio es de 0,380, con un mínimo en 0,071 y un máximo de 0,499; posterior a la integración el índice de Stenbacka promedio sería de 0,380, oscilando entre los mismos extremos. Sobre esto es importante resaltar que las variaciones en este índice en efecto existen, pero resultan ser sumamente bajas, por lo que las modificaciones en el índice, así como en sus valores extremos, se da en números decimales muy lejanos. En ese sentido, resulta claro que, con relación a la comparación entre el líder y su competidor más fuerte, la integración no da muestras de producir efectos significativos.

Por su parte, el índice Kwoka promedio en estos mercados es de 0,174, variando entre 0,02 y 0,78. Con la eventual integración el índice Kwoka promedio sería de 0,169 oscilando entre 0,01 y 0,8. Estos aumentos en el índice Kwoka, aunque de baja intensidad, podrían apuntar a unos mercados más asimétricos después de la integración.

19.10.3. Resultados de la estructura del mercado

A partir de lo evidenciado hasta el momento, esta Superintendencia no encuentra razones para considerar el mercado de televisión multicanal como un mercado que requiera atención especial. En efecto, las variaciones en el IHH, así como en los otros índices, no parece indicar que vaya a existir una erosión significativa de la competencia al interior de los mercados relevantes previamente expuestos.

19.11. Estructura del mercado minorista de voz saliente móvil a nivel nacional

De acuerdo con la **CRC**²¹⁸, **CLARO** es un operador que tiene posición de dominio en este mercado. En ese sentido, desde 2009 se han implementado medidas regulatorias que han tratado de velar por el bienestar de la competencia en este mercado a nivel nacional. Sin embargo, en el año 2024 a través de la Resolución CRC 7242, esa Comisión determinó que ya no era necesario mantener una regulación ex ante en este mercado, toda vez que es un mercado en declive y los operadores han volcado sus esfuerzos en el mercado de servicios móviles.

²¹⁸ Resolución CRT 2062 de 2009. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00002062.pdf>. Consultado: 23 de octubre de 2025.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

19.11.1. Cuotas de participación

Ahora bien, al cierre de 2024, **CLARO** concentra el 44,1% de las líneas en el país; por su parte, **MOVISTAR** posee el 0,88%, **TIGO** el 29,2% y **WOM** un 24,3%, mientras que los OMVs acumulan el 1,51% restante. En comparación con el cierre de 2022, el número total de líneas en el país se ha reducido, pasando de aproximadamente 5,1 millones a cerca de 3,7 millones a cierre de 2024. Bajo este escenario, el ente integrado alcanzaría una participación del 30,1 % tras la eventual operación.

19.11.2. Índices de concentración y dominancia

El IHH a cierre de 2024 presenta un valor de 3389, aunque su valor también ha visto una reducción en los últimos años, pues a cierre de 2022 alcanzaba las cerca de 4000 unidades. Posterior a la integración, el IHH sería de 3441, lo que representa un aumento de aproximadamente 52 puntos.

Por su parte, el índice de dominancia de Stenbacka presenta un valor de 0,446 previo a la integración y se incrementaría a 0,448 posterior a la operación. Esto implica un aumento de 0,002 unidades, aproximadamente.

Finalmente, el índice Kwoka alcanza un valor de 0,078 y, después de la operación proyectada, caería a 0,076, lo que representa una disminución de aproximadamente 0,002 unidades.

19.11.3. Resultados de la estructura del mercado

Con base en lo anterior, esta Superintendencia no considera que este mercado requiera atención especial en el marco de la operación de integración. En efecto, este es un mercado que se encuentra en un mercado declive y los efectos de la integración en términos de competencia son bajos, por lo que se considera improbable que haya riesgos potenciales de damnificar a los consumidores.

En el mismo sentido, la **CRC** señala que no se anticipan efectos negativos relevantes en términos de competencia. De acuerdo con la Comisión, la participación combinada de las **INTERVINIENTES** no representa una amenaza sustancial, dado que existen otros agentes activos con cobertura significativa en diferentes municipios. Por ello, se concluye que la operación no genera riesgos horizontales ni cambios estructurales importantes en este segmento²¹⁹.

19.12. Estructura del mercado minorista voz saliente de larga distancia internacional a nivel nacional

De acuerdo con la **CRC**²²⁰, en este mercado existe una sustituibilidad asimétrica de la telefonía móvil sobre la telefonía fija. Esto significa que, de acuerdo con sus estudios, los consumidores que utilizan la telefonía fija, el servicio de larga distancia incluido, encuentran que el uso de la telefonía móvil puede prestar un servicio equiparable que lo sustituya, pero lo contrario no resulta ser cierto.

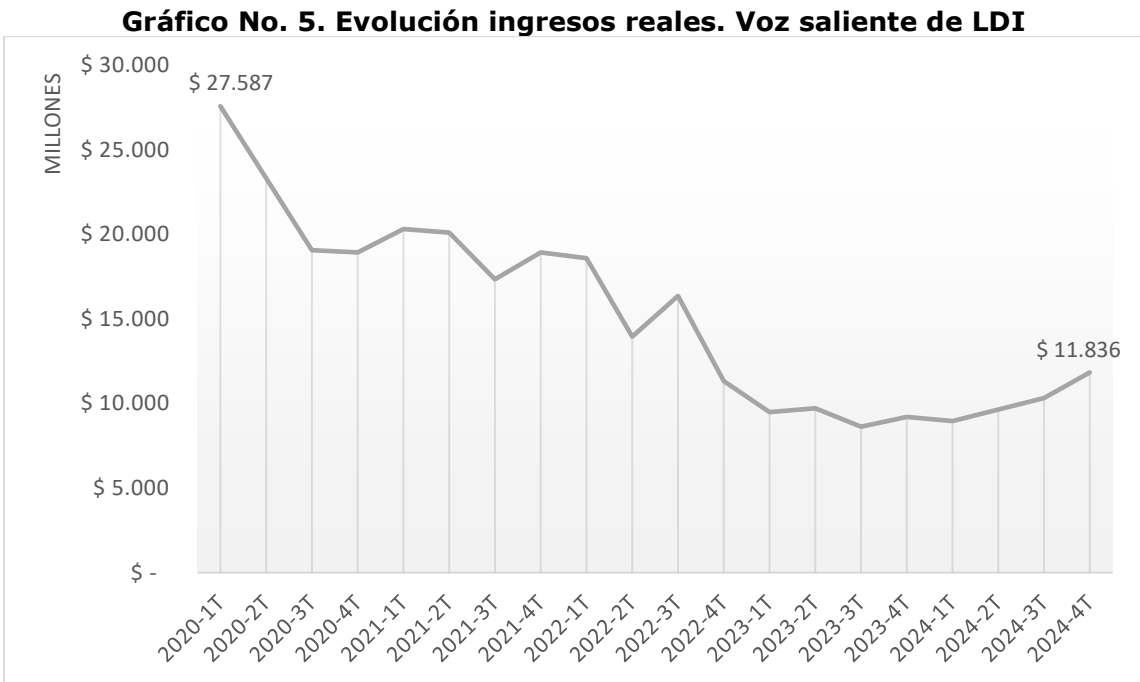
²¹⁹ Documento “24546942—0006460003” del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, página 91, (Documento PDF).

²²⁰ Resolución CRC 6990 de 2022. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006990.pdf>. Consultado: 23 de octubre de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Ahora bien, utilizando la información de ingresos totales percibidos por el concepto de voz saliente internacional²²¹, puede evidenciarse que este es un mercado que los ingresos reales han disminuido para el año 2024 en comparación con 2020, como se puede evidenciar en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información de la CRC²²².

19.12.1. Cuotas de participación

A cierre de 2024 este mercado se encuentra liderado por **MOVISTAR** con un 38,9% de participación. **TIGO** es segundo con un 25,5%, seguido de **CLARO** con un 25%. Cierran **ETB**, con un 9,56%, **WOM** con un 0,78% y **SISTEMAS SATELITALES DE COLOMBIA S.A E.S.P.** con 0,22%. Al respecto vale la pena mencionar que este mercado ha visto transformada su composición desde el año 2022, en el que **CLARO** era líder indiscutido con una participación de 72,3%.

Posterior a la operación proyectada el ente integrado alcanzaría una participación de 64,4%, consolidándose como el líder del mercado.

19.12.2. Índices de concentración y dominancia

Para finales de 2024 el IHH presenta un valor de aproximadamente 2883 unidades y, posterior a la integración, ascendería a cerca de 4870, lo que representa un aumento de alrededor de 1986 unidades.

Por su parte, el índice de dominancia de Stenbacka arroja un valor de 0,457 y después de la integración alcanzaría un valor de 0,324. A su vez, el índice Kwoka presenta un valor de 0,05 y ascendería a 0,187 tras la integración.

19.12.3. Resultados de la estructura del mercado

De acuerdo con lo evidenciado, es claro que las afectaciones sobre la concentración en este mercado son significativas. La fuerte variación del IHH da muestra de un mercado mucho más concentrado y que, por consiguiente, podría favorecer el surgimiento de algunas prácticas en detrimento de los

²²¹ CRC – Postdata. Disponible en: [https://www.postdata.gov.co/dataset/telefon%C3%ADa-de-larga-distancia/resource/878678cb-89c8-4b55-a60d-316870c3e896#{}.](https://www.postdata.gov.co/dataset/telefon%C3%ADa-de-larga-distancia/resource/878678cb-89c8-4b55-a60d-316870c3e896#{}) Consultado: 24 de octubre de 2025.

²²² Ibidem.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

consumidores. Por su parte, la disminución en el Stenbacka señala un aumento en la brecha entre el líder, que sería el ente integrado, y su inmediato competidor que sería **CLARO**. Por último, el aumento en el índice Kwoka constituye una evidencia clara de que la integración podría generar una pérdida de capacidad competitiva en este mercado, ampliando las distancias entre los competidores y reduciendo la efectividad de la competencia.

Ahora bien, esta Superintendencia considera que, aunque este sea un mercado en declive y sus ingresos reales hayan disminuido ostensiblemente desde 2020, aun parece tener un grupo de consumidores que, a pesar de la alta sustituibilidad de este servicio con, por ejemplo, las OTT (siglas de *over the top*), sigue utilizando el servicio de larga distancia internacional.

No obstante, esta Superintendencia también estima que los potenciales efectos en la competencia al interior de este mercado pueden ser sopesados por la alta sustituibilidad que existe actualmente, la cual podría limitar la capacidad del ente integrado de afectar negativamente el mercado mediante estrategias comerciales como incrementos en los precios.

19.13. Estructura del mercado minorista internet móvil a nivel nacional

El número de usuarios en este mercado es bajo (7% del total) en comparación con la cantidad de usuarios que contratan los servicios de internet y voz móviles de forma empaquetada (83% del total)²²³. En ese sentido, este es un mercado de tamaño relativamente pequeño.

De acuerdo con la **CRC**²²⁴, este mercado es actualmente susceptible de ver modificada su estructura por dos razones fundamentalmente. Por un lado, el ofrecimiento de servicios empaquetados que incluyan el internet móvil y, por otro, el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías que podrían potenciar el consumo de este servicio de manera independiente.

19.13.1. Cuotas de participación

Para diciembre de 2024 el líder de este mercado es **CLARO** con una participación del 54,72%. En segundo lugar, aparece **MOVISTAR** con un 28,62%, seguido por **WOM** con un *share* de 11,57%. Más rezagados se encuentran **TIGO**, con un 3,69%, **MÓVIL ÉXITO** con 0,81% y **VIRGIN** con 0,35%. El mercado lo cierran **SUMA MÓVIL S.A.S.** con 0,19% y **LOGÍSTICA FLASH COLOMBIA S.A.S.** con una participación de 0,04%.

19.13.2. Índices de concentración y dominancia

Previo a la integración, este mercado presenta un IHH de 3962 puntos, que ascendería a 4174 posterior a la operación proyectada. Por su parte, el índice de dominancia de Stenbacka al cierre de 2024 es de 0,391 y ascendería a 0,402 después de la integración. Para finalizar, el índice Kwoka ostenta un valor de 0,104 y alcanzaría un valor de 0,105 tras la integración.

19.13.3. Resultados de la estructura del mercado

En línea con lo expuesto, esta Superintendencia considera que, aunque la integración traería un aumento sustancial en la concentración del mercado, medido a través del IHH, también es importante poner de presente los demás

²²³ CRC – Postdata. Disponible en: <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2025-001-servicios-moviles>. Consultado: 21 de octubre de 2025.

²²⁴ Documento “24546942—0064600003”, del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, pp. 80-81, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

resultados, así como la actualidad del mercado. Así, un aumento en el índice de Stenbacka sugiere que el ente integrado podría reducir la brecha con **CLARO**, líder del mercado, y esto podría derivar en una mayor competencia entre ellos. A su vez, el cambio en el índice Kwoka evidencia que la pérdida de capacidad competitiva al interior del mercado podría considerarse despreciable.

En ese sentido, esta Superintendencia considera que este mercado no representa un riesgo sustancial producto de la operación de integración.

19.14. Estructura del mercado minorista servicios móviles a nivel nacional

Para este mercado, la **CRC** determinó, a partir de las Resoluciones CRC 6146 de 2021²²⁵ y CRC 6380 de 2021²²⁶, que **CLARO** ostenta una posición dominante, toda vez que se pudieron identificar, entre otros factores, participaciones prolongadas en el tiempo de hasta 61% en términos de ingreso, así como niveles elevados y persistentes de concentración y dominancia. En particular, el IHH calculado por la **CRC** para el mercado de servicios móviles se mantuvo por encima de los 4000 puntos e incluso alcanzó valores cercanos a 5700, evidenciando un mercado altamente concentrado. De igual forma, el índice de dominancia de Stenbacka, incluido en la Resolución 6380 de 2021 como análisis de sensibilidad, mostró que las participaciones de **CLARO** superan el umbral de dominancia en todas las métricas (usuarios, tráfico e ingresos), lo que confirmó la posición estructuralmente superior del operador frente a sus competidores. Estos resultados cuantitativos reforzaron la conclusión de que **CLARO** mantiene un poder significativo de mercado, capaz de influir en las condiciones competitivas del sector móvil colombiano.

En ese sentido, este mercado ya presenta retos importantes en materia de competencia y de regulación, y requiere atención e intervención efectiva para promover la competencia y velar por el bienestar de los consumidores.

19.14.1. Cuotas de participación

Para diciembre de 2024, **CLARO** es líder en este mercado con una participación —medida en número de accesos— de 51,65%. Le siguen **TIGO** y **MOVISTAR**, con participaciones de 21,59% y 16,84%, respectivamente. En cuarto lugar, se encuentra **WOM**, con un 7,48%. Finalmente se encuentran los OMVs, que en conjunto acumulan el 2,44% del mercado²²⁷.

Ante la eventual integración el ente integrado alcanzaría una participación de 38,43%, ubicándose como el segundo operador del mercado con una marcada diferencia de casi 31% adicional de *share* con relación a **WOM**.

19.14.2. Índices de concentración y dominancia

A cierre de 2024, el IHH en este mercado alcanza un valor aproximado de 3475, lo cual pone en evidencia que ya es un mercado concentrado. Posterior a la integración el IHH sería de aproximadamente 4203 unidades, significando esto que la variación es de cerca de 727 puntos.

²²⁵ Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/normatividad/resolucion-6146>. Consultado: 23 de octubre de 2025.

²²⁶ Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/normatividad/resolucion-6380>. Consultado: 23 de octubre de 2025.

²²⁷ Los OMVs son **VIRGIN**, **MÓVIL ÉXITO**, **CELLVOZ COLOMBIA SERVICIOS INTEGRALES S.A. E.S.P.**, **SUMA MÓVIL S.A.S.**, **PLINTRON COLOMBIA S.A.S**, **ETB**, **LOGÍSTICA FLASH COLOMBIA S.A.S.** y **LOV TELECOMUNICACIONES S.A.S.**

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Por otro lado, el índice de dominancia de Stenbacka se ubica en 0,39 y, tras la operación proyectada, este valor ascendería a 0,44. Sobre el particular es necesario mencionar dos cosas. Primero, el aumento en el Stenbacka evidencia que la integración podría mejorar las condiciones de competencia con **CLARO**, toda vez que el ente integrado tendría, potencialmente, mayor capacidad de competir debido a alcanzar un tamaño y eficiencias similares; y segundo, cabe resaltar que, incluso con el aumento del índice de Stenbacka, **CLARO** seguiría siendo el único operador cuya participación es superior al índice, lo que implica que, en principio, es el único operador que cumpliría con esta condición para ser caracterizado como dominante.

Finalmente, el índice Kwoka previo a la integración es de 0,106 y alcanzaría un valor de 0,117 unidades tras la operación. Lo anterior refleja que el mercado sería más asimétrico ya que los líderes tendrían unas participaciones considerablemente superiores a las de los demás operadores. De manera más específica, la operación eliminaría dos competidores que en este momento se encuentran más cerca de **WOM** que de **CLARO** y pasarían a convertirse en un ente integrado que estaría ahora más cerca del líder y mucho más lejos de **WOM**.

19.14.3. Resultados de la estructura del mercado

Como ya se mencionó, la integración traería un cambio importante en términos de concentración del mercado, lo que tiene el potencial de afectar a los consumidores por la reducción en la disponibilidad de opciones para sustituir sus servicios. El aumento en el índice de Stenbacka podría traer beneficios a la competencia si, en efecto, el ente integrado logra competir de manera efectiva con **CLARO**. A su vez, el incremento en el índice Kwoka pone de presente que la integración traería una estructura de mercado más desigual, aunque este efecto no es significativo según los datos expuestos.

En adición a lo anterior, esta Superintendencia considera que es de suma relevancia tener en consideración la posibilidad de que la integración traiga consigo efectos coordinados que podrían perjudicar a los consumidores. Los efectos coordinados no deben entenderse, necesariamente, como una práctica anticompetitiva per se, sino como una posibilidad de que, ante la nueva situación y de manera independiente, la competencia entre los dos principales operadores se vea mermada ya que no existirían riesgos latentes de ver disminuidos sus beneficios por motivo de la competencia.

En efecto, podría resultar beneficioso para las empresas relajar la competencia, por ejemplo, en materia de precios, con el fin de aumentar sus márgenes de ganancia, a sabiendas de que los consumidores no disponen de opciones suficientes para sustituir estos servicios. En el contexto de hiperconectividad que caracteriza la actualidad, ello resulta especialmente relevante, dado que el uso de dispositivos móviles con acceso a internet y servicios de voz se ha vuelto indispensable en la vida cotidiana y en múltiples ámbitos de la actividad económica y social.

Respecto de lo anterior, esta Superintendencia considera pertinente hacer uso de los ejercicios de simulación aportados por la **CRC**²²⁸ para ejemplificar de qué manera los hipotéticos efectos coordinados podrían repercutir en este mercado. La siguiente tabla expone, siguiendo la metodología de la **CRC**, los precios de los operadores más importantes en este mercado (OMRs) en la situación de integración sin efectos coordinados y con efectos coordinados suponiendo que estos se presentan entre el ente integrado y **CLARO**:

²²⁸ Documento “24546942—0064600003”, del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Tabla No. 22. Precio de operadores en escenario observado y tras integración

	Observado	Integración sin efectos coordinados	Integración con efectos coordinados
TIGO	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]
MOVISTAR	\$ [REDACTED]		
CLARO	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]
WOM	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]
MERCADO PONDERADO	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]

Fuente: Construcción CRC²²⁹.

Como se puede evidenciar, tras la operación de integración el ente integrado vería reducido su precio por cuenta de las eficiencias producto de la operación; no obstante, se esperaría que **CLARO** y **WOM** aumenten sus precios por cuenta de la reducción de la presión competitiva. Sin embargo, si se analiza el caso con efectos coordinados puede verse que la situación es significativamente diferente, toda vez que en este escenario todos los operadores aumentarían sus precios. Desde un punto de vista de incentivos económicos, lo anterior tiene sentido: si **CLARO** y el ente integrado aumentan sus precios y disminuyen así su competencia por esta vía, **WOM** podría hacer lo mismo y, aun así, seguiría siendo la opción más económica en el mercado (dejando de lado a los OMVs), lo que podría hacer que su participación se incrementara. Lo anterior es muestra de que un escenario de efectos coordinados podría tener fuertes impactos en el precio pagado por los consumidores, y por consiguiente en su bienestar.

Es evidente que aumentar o reducir el precio no es el fin último de un agente de mercado, sino que su interés se centra en los beneficios económicos derivados de su actuar. Con eso en mente, a continuación, se presentan los beneficios por operador ante la eventual integración.

Tabla No. 23. Beneficio de operadores en escenario observado y tras integración

	Observado	Integración sin efectos coordinados (millones de pesos)	Integración con efectos coordinados (millones de pesos)	Integración con traición de la empresa integrada (millones de pesos)
TIGO	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]
MOVISTAR	\$ [REDACTED]			
CLARO	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]
WOM	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]
MERCADO PONDERADO	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]	\$ [REDACTED]

Fuente: Construcción CRC²³⁰.

Como se puede ver en la anterior tabla, la integración por sí sola va a beneficiar a las **INTERVINIENTES** producto de diferentes eficiencias y sinergias propias de una operación de esta envergadura. Sin embargo, ante una situación de efectos coordinados con **CLARO** el ente integrado podría incrementar los beneficios en un [REDACTED]% aproximadamente. Es importante señalar que, aunque la

²²⁹ Documento “24546942—0064600003”, del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, página 155, (Documento PDF).

²³⁰ Ibidem, página 157, (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

potencial coordinación solo se modela con el líder del mercado debe notarse que todos los agentes resultarían beneficiados. Esto pone de presente el alto riesgo que la operación representa en este mercado.

Por último, la **CRC** analizó la posibilidad de que un acuerdo como el referido fuese sostenible en el tiempo. Para ello, usando conceptos de teoría de juegos, estimó que el ente integrado debería ser suficientemente paciente para evitar desviarse del acuerdo acá analizado; en ese sentido, la **CRC** calculó que el factor de descuento necesario para mantener el acuerdo debería ser de ■■■, lo que equivale a una tasa de interés de ■■■%. Lo anterior significa que el ente integrado no tendría incentivos a romper el acuerdo si no le es posible encontrar una alternativa que le generase un retorno mayor a ■■■% en el largo plazo. Por otro lado, de acuerdo con las estimaciones, **CLARO** no tendría incentivos para romper el acuerdo, toda vez que el escenario de traición traería menores beneficios que el escenario de cooperación.

En conclusión, este mercado requiere atención especial por lo antes mencionado. A partir de la integración se generan fuertes incentivos para que, de manera explícita o tácita, el ente integrado y el líder actúen de manera coordinada reduciendo así la presión competitiva que debería primar, menoscabando el bienestar de los consumidores con el objetivo de aumentar sus propios beneficios.

19.15. Mercado mayorista de arrendamiento de infraestructura o elementos de red – Co-ubicación en todo el territorio nacional

Esta Superintendencia considera pertinente analizar los posibles efectos de la operación de integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** sobre las actividades relacionadas con el uso, arrendamiento y compartición de infraestructura pasiva, entendida como el conjunto de elementos físicos que soportan el despliegue de redes de telecomunicaciones, tales como postes, ductos, torres, cámaras, cajas de revisión, mástiles y monopolos.

Aunque estas actividades no constituyen mercados relevantes definidos por la **CRC** en el marco de análisis de la competencia, su papel resulta esencial para el funcionamiento eficiente del sector. Por ello, esta Superintendencia considera necesario evaluar en qué medida la integración podría alterar los incentivos o condiciones de acceso a dicha infraestructura, así como sus eventuales repercusiones sobre la competencia en los mercados minoristas dependientes de ella.

En primer lugar, se reconoce que la infraestructura pasiva es suministrada tanto por empresas del sector eléctrico como por operadores de telecomunicaciones, dadas las similitudes técnicas de los elementos utilizados. El sector eléctrico, considerado por la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS** (en adelante **CREG**) como un monopolio natural regional, dispone de cerca de cuatro millones de postes y ■■■ km de ductería a nivel nacional, los cuales son frecuentemente utilizados por los PRST mediante esquemas de arrendamiento. En los casos en que no es posible acceder a esa infraestructura, por razones de capacidad o inviabilidad técnica, los operadores deben construir sus propios postes y ductos, con el consecuente aumento en costos y tiempos de despliegue.

El acceso y uso compartido de infraestructura pasiva se encuentra regulado por la Resolución CRC 5050 de 2016 y la Resolución CRC 7120 de 2023, que establecen la obligación para los titulares de permitir el acceso a otros operadores, salvo que existan limitaciones justificadas. Estas normas fijan además procedimientos estandarizados, topes tarifarios y mecanismos de transparencia que buscan evitar abusos derivados del poder de negociación

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

asimétrico entre oferentes y demandantes de infraestructura. En ese sentido, el marco regulatorio vigente constituye una herramienta de control que mitiga riesgos de exclusión o discriminación.

Esta Superintendencia observa que, en los últimos años, diversos agentes han desarrollado modelos de negocio basados en el arrendamiento o compartición neutral de redes de fibra, ya sea mediante esquemas mayoristas o acuerdos de co-uso; en particular, se ha identificado un despliegue importante de redes bajo la modalidad FTTH. Estas actividades, aunque no se identifican como un mercado relevante independiente, son fundamentales para ampliar la cobertura y promover la eficiencia económica en el sector, permitiendo que múltiples operadores minoristas utilicen una misma red física para ofrecer servicios finales a los usuarios.

Sobre el particular, las **INTERVINIENTES** señalan que el ente integrado no representa riesgos relevantes para la competencia en este mercado, dado que su participación combinada es baja (■ %) y el incremento en el índice de concentración (IHH) es marginal, sin superar umbrales de preocupación. Además, ambas compañías han venido desinvirtiendo en este segmento, cediendo espacio a operadores neutrales como **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.** y **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA.**, quienes para el cierre de 2024 poseían aproximadamente el ■% de los sitios móviles del país.²³¹ La existencia de un marco regulatorio que impone condiciones de acceso no discriminatorias y tarifas orientadas a costos, junto con la amplia disponibilidad de infraestructura por parte de terceros, garantiza la competencia efectiva. En este contexto, el efecto pro competitivo asociado es el de cobertura e infraestructura compartida, dado que se mantiene un entorno favorable para el uso eficiente y no exclusivo de los recursos pasivos del mercado²³².

En este contexto, esta Superintendencia considera que la eventual integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** no modifica sustancialmente las condiciones de competencia en la provisión o uso de infraestructura pasiva, pero juzga necesario ahondar con mayor detalle en los potenciales riesgos asociados a la provisión de fibra óptica bajo la modalidad FTTH, en particular por la presencia preponderante en este mercado por parte de **ONNET FIBRA COLOMBIA S.A.S.** (en adelante, **ONNET**).

19.15.1. Del ■■■■■ de MOVISTAR sobre ONNET

Con el fin de determinar los riesgos derivados de la operación proyectada, esta Superintendencia estima necesario establecer si existe control de **MOVISTAR** sobre la sociedad **ONNET** y si, al hacer uso de este, se podrían afectar las dinámicas competitivas de los mercados relevantes involucrados en la operación. La razón es que la actividad económica principal de **ONNET** es la prestación del servicio de infraestructura de red de fibra óptica FTTH neutral, el cual juega un papel fundamental en la provisión del servicio de internet fijo en los hogares, pues permite a los operadores minoristas que proveen este servicio, contar con la infraestructura más eficiente para hacerlo. Así, comoquiera que con ocasión de la operación proyectada las condiciones de los mercados de telecomunicaciones involucrados en la operación pueden verse comprometidos, principalmente el de internet fijo minorista, resulta necesario analizar la relación entre **MOVISTAR** y **ONNET** para evitar afectaciones en términos de competencia.

²³¹ Ibidem, pp. 267, (Documento PDF).

²³² Ibidem, pp. 269-270, (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Para abordar este asunto, este Despacho analizará lo siguiente: (i) el concepto de control; (ii) la existencia de control de **MOVISTAR** sobre **ONNET**; y (iii) las preocupaciones derivadas de esa situación para los mercados involucrados en la operación proyectada.

Al respecto, no debe perderse de vista que en la Resolución No. 83374 de 2021, en la operación de integración relacionada con la creación de **ONNET**, se manifestó que **COLTEL** (que para este caso es **MOVISTAR**) tendría [REDACTED] [REDACTED] negativo sobre **ONNET**.

19.15.1.1. Concepto de control

De acuerdo con el artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, el control es definido como *“la posibilidad de influenciar directa o indirectamente la política empresarial, la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, la variación de la actividad a la que se dedica la empresa o la disposición de los bienes o derechos esenciales para el desarrollo de la actividad de la empresa”*.

Al respecto, es importante precisar varios aspectos. Primero, para que exista control basta con que exista la posibilidad de influenciar de forma directa o indirecta la política empresarial, la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, la variación de la actividad a la que se dedica la empresa o la disposición de los bienes o derechos esenciales para el desarrollo de la actividad de la empresa. Esto significa que no es necesario que se esté haciendo uso de la influencia para que se reconozca la existencia de control. En otras palabras, no es necesario que una empresa esté ejerciendo influencia sobre otra para que exista control, sino que basta con que tenga la posibilidad de influenciar en el desempeño competitivo de otra para que se configure esa situación. Esta postura ha sido desarrollada por esta Superintendencia en varios pronunciamientos²³³ y resulta relevante para lo que se analiza en este caso.

Segundo, el control puede ser ejercido directa o indirectamente. De forma directa cuando no requiere de intermediarios, es decir, cuando por ejemplo una matriz influye en el comportamiento de su filial. No obstante, el control también puede ser indirecto, cuando se ejerce a través de un intermediario, como es el caso de una matriz sobre sus subsidiarias.

Tercero, para que exista control en términos de competencia, la influencia debe estar relacionada con el desempeño competitivo de la empresa. Es decir, con la posibilidad de influir en las decisiones relativas a (i) la política empresarial, (ii) la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, (iii) la variación de la actividad a la que se dedica la empresa o (iv) la disposición de los bienes para el desarrollo de la actividad de la empresa.

Aunado a lo anterior, esta Superintendencia estima necesario hacer una distinción entre el control en el derecho de sociedades y el control en el derecho de la competencia. De acuerdo con lo previsto en el artículo 260 del Código de Comercio, modificado por el artículo 26 de la Ley 222 de 1995, *“una sociedad será subordinada o controlada cuando su poder de decisión se encuentre sometido a la voluntad de otra u otras personas (...)”*.

Sumado a ello, el artículo 261 del Código de Comercio, modificado por el artículo 27 de la Ley 222 de 1995, estableció unos escenarios en los cuales se considera que una sociedad está subordinada a otra. El primer caso se da cuando más del cincuenta por ciento (50%) del capital pertenece a la matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de sus subordinadas, o de las subordinadas de éstas. El segundo caso, cuando la matriz y las subordinadas tienen conjunta o

²³³ Resoluciones No. 5545 de 2014, 32184 de 2014, 1890 de 2017 y 12992 de 2019.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

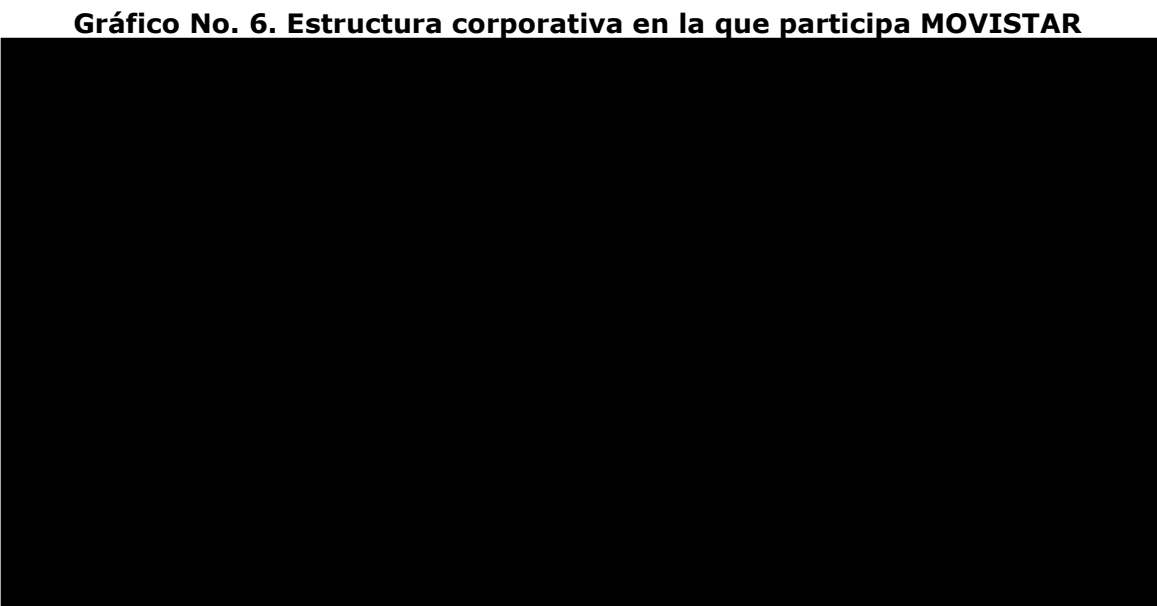
separadamente el derecho de emitir los votos constitutivos de la mayoría mínima decisoria en la junta de socios o en la asamblea, o tienen el número de votos necesario para elegir la mayoría de los miembros de la junta directiva, si la hubiere. Finalmente, el tercer caso se configura cuando la matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de las subordinadas, debido a un acto o negocio con la sociedad controlada o con sus socios, ejerce influencia dominante en las decisiones de los órganos de administración de la sociedad. Aunque estos escenarios no son taxativos, sí permiten identificar un control en materia societaria que usualmente es positivo, pues la controlante puede tomar decisiones relacionadas con el desempeño competitivo de la empresa controlada.

Pese a lo expuesto, en el derecho de la competencia el concepto de control no solo abarca los escenarios descritos anteriormente. El artículo 45 del Decreto 2153 de 1992 contempla que la posibilidad de influir en el desempeño competitivo de una empresa puede darse por la capacidad de tomar decisiones, pero también a través de otros mecanismos. A modo de ilustración, la existencia de derechos de veto en cabeza de los accionistas minoritarios de una sociedad permite que estos puedan influenciar en el desempeño competitivo de una empresa, a pesar de no tener la capacidad de tomar las decisiones. Al tener la opción de vetar decisiones relacionadas con (i) la política empresarial, (ii) la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, (iii) la variación de la actividad a la que se dedica la empresa o (iv) la disposición de los bienes para el desarrollo de la actividad de la empresa, los accionistas minoritarios pueden influir en el desempeño competitivo de la empresa. A esto se le ha denominado **[REDACTED]**, pues no exige que se cuente con la capacidad de tomar decisiones, sino de poder vetarlas.

En síntesis, para hablar de control basta con que exista la posibilidad de influir en el desempeño competitivo de una empresa, así sea de forma directa o indirecta. Además, no es necesario que esa posibilidad esté dada por la capacidad de tomar decisiones en esa empresa, sino que también puede configurarse mediante la existencia de derechos de veto que impidan la adopción de decisiones relacionadas con el desempeño competitivo.

19.15.1.2. Existencia de [REDACTED] de MOVISTAR sobre ONNET

Como punto de partida, este Despacho encontró que **MOVISTAR** tiene una participación accionaria indirecta sobre **ONNET**. El siguiente organigrama muestra la estructura corporativa en la que participa **MOVISTAR** y su participación accionaria en otras sociedades:



RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Fuente: Elaboración GTIE-SIC.

Como se observa, **MOVISTAR** cuenta con el [REDACTED]% de las acciones de la sociedad **ÁLAMO HOLDO SL** (en adelante, **ÁLAMO**), quien a su vez es accionista única de **ONNET**, al contar con el 100% de las acciones de esa sociedad. Esto demuestra que **MOVISTAR** tiene una participación indirecta sobre **ONNET**, que corresponde al [REDACTED]%.

Con esto en mente, este Despacho entrará a determinar la existencia de un [REDACTED] de **MOVISTAR** sobre **ONNET**. Para lograr este propósito, se analizó el Acuerdo de Accionistas y los Estatutos Sociales de la sociedad **ÁLAMO** encontrando lo siguiente:

A. El artículo 8 de los estatutos dispone que existen dos órganos de gobierno: la Junta General de Socios y el Consejo de Administración.

[REDACTED]

Respecto del Consejo de Administración, [REDACTED]
[REDACTED]:

Gráfico No. 7. Composición Consejo de Administración ÁLAMO



Fuente: Elaboración GTIE-SIC.

Teniendo en cuenta que **KKR ALHAMBRA AGGREGATOR L.P** (en adelante, **KKR**) [REDACTED] de la participación accionaria de **ÁLAMO**, tiene derecho a designar a [REDACTED], así como al [REDACTED]. Por su parte, comoquiera que **MOVISTAR** tiene más del [REDACTED] % de las acciones de **ÁLAMO**, tiene derecho a nombrar a [REDACTED]

B. En relación con las decisiones que adoptan cada uno de estos órganos de gobierno, esta Superintendencia encontró lo siguiente:

(i). Junta General de Socios:

²³⁴ Radicado No. 24-546942-8510.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

[illegible]

Con base en lo anterior, es evidente que al contar con el [REDACTED] % de las acciones de **ÁLAMO, MOVISTAR** tiene derechos de veto frente a las decisiones sobre los asuntos establecidos en el artículo 13.4 (2) de los estatutos a cargo de la Junta de Socios. Esto, debido a que **KKR** solo tiene el [REDACTED] requerido para tomar decisiones sobre esos temas, [REDACTED]

[REDACTED] **MOVISTAR.**

(ii). Consejo de Administración

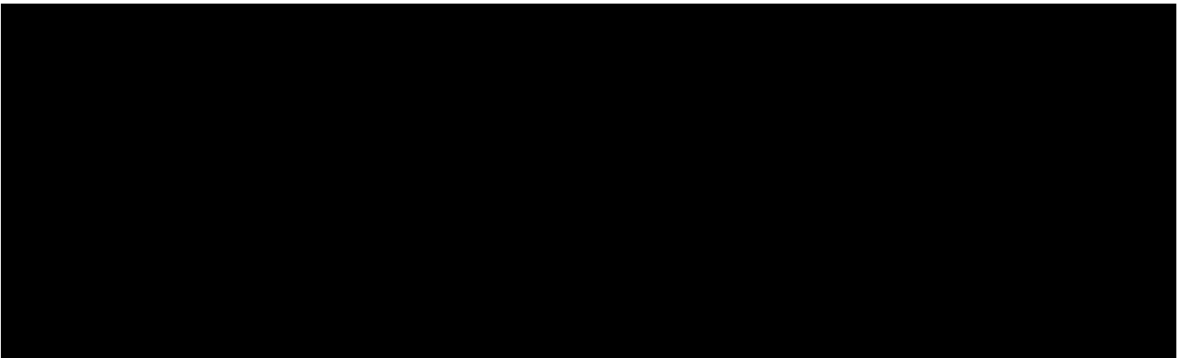
[REDACTED]

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.



Esta Superintendencia ha advertido²³⁵ que para que se configure un control, cuando existen derecho de veto, es necesario que estos estén relacionados con decisiones sobre la política empresarial, la iniciación o terminación de la empresa, la variación a la actividad a la que se dedica la empresa o la disposición de los bienes o derecho esenciales para el desarrollo de la actividad de la empresa. En relación con la política empresarial se ha indicado²³⁶ que los derechos de veto sobre (i) decisiones relativas a las nuevas líneas de productos o negocios que la empresa va a desarrollar, (ii) la elección o destitución de altos directivos o miembros de junta directa, y (iii) sobre la aprobación de inversiones, están relacionados con la política empresarial.



²³⁵ Resolución No. 5545 de 2014.
²³⁶ *Ibíd.*

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

[REDACTED]

[REDACTED] la interviniente tiene unos derechos [REDACTED] que le confieren la posibilidad de influir en el desempeño competitivo de **ONNET**.

19.15.2. Las preocupaciones derivadas de esa situación de control para los mercados involucrados en la operación proyectada

Habida cuenta que **MOVISTAR** tiene control [REDACTED] sobre **ONNET**, esta Superintendencia considera importante prestar especial atención a esa situación en el marco de la operación proyectada. El referido control podría dar lugar a que el ente integrado tenga incentivos para influir en la toma de decisiones de **ONNET**, afectando con ello los distintos mercados en los que el ente integrado competiría. En efecto, las condiciones de los mercados de comunicaciones involucrados podrían verse afectadas, generando una reevaluación de la estructura de incentivos.

Teniendo en cuenta el control [REDACTED] de **MOVISTAR** sobre **ONNET**, también existen preocupaciones frente a la información sensible a la que pueda acceder **MOVISTAR** en dicho contexto. Toda vez que **ONNET** provee la infraestructura para prestar los servicios minoristas de internet fijo a varios operadores, **MOVISTAR** podría conocer información relevante de sus competidores en ese mercado.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Por lo tanto, sería necesario que se adopten medidas adicionales que permitan garantizar que el ente integrado no accedería a información sensible de sus competidores.

19.16. Estructura del mercado minorista de comercialización de equipos terminales móviles (ETMs) a nivel nacional

Este mercado comprende la venta, financiación, distribución y posventa de dispositivos que permiten el acceso a las redes móviles públicas de telecomunicaciones, tales como teléfonos inteligentes, tabletas con SIM, módems o relojes con conectividad celular. Este mercado se diferencia del de prestación de servicios móviles, aunque mantiene con él una relación estrecha tanto desde el punto de vista tecnológico como comercial, ya que la adquisición del equipo suele estar vinculada, directa o indirectamente, con la contratación de un servicio móvil.

En el lado de la oferta participan distintos tipos de agentes. Los operadores móviles con red, como **CLARO**, **MOVISTAR**, **TIGO** y **WOM**, son actores relevantes, pues comercializan equipos a través de tiendas físicas y canales virtuales propios, y en muchos casos los asocian a la suscripción de planes pospago o prepago. Junto a ellos actúan distribuidores y minoristas

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

independientes, entre los que se encuentran grandes superficies como **COLOMBIANA DE COMERCIO S.A.** (también conocido como **ALKOSTO S.A.**), **ALMACENES ÉXITO S.A** o **FALABELLA DE COLOMBIA S.A.** También participan los propios fabricantes, como **SAMSUNG, APPLE, XIAOMI, MOTOROLA** y **HUAWEI**, que han desarrollado canales directos de venta, especialmente en línea.

Por el lado de la demanda se encuentran los usuarios finales, tanto residenciales como corporativos, que adquieren los equipos para acceder a servicios móviles de cualquier operador. Las decisiones de compra dependen de variables como el precio del terminal, las facilidades de financiación o subsidio, la compatibilidad tecnológica con las redes disponibles, las características técnicas del dispositivo y el prestigio de la marca.

Si bien es cierto que la **CRC** no ha caracterizado este mercado, esta Superintendencia estimó necesario referirse a él toda vez que, además de la afectación misma que podría generarse en el producto de la integración, puede tener incidencia en el mercado de servicios móviles, ya que la oferta de terminales bajo esquemas de subsidio, financiación o exclusividad puede afectar la libertad del usuario para cambiar de proveedor y, por ende, la competencia efectiva entre operadores.

19.16.1. Cuotas de participación

Con el objetivo de estimar de primera fuente las participaciones de mercado de las **INTERVINIENTES**, esta Superintendencia realizó diversos requerimientos de información²³⁷ indagando por la comercialización de estos equipos en el territorio nacional. Con base en las respuestas obtenidas, se expone a continuación la composición de este mercado.

Tabla No. 24. Mercado de comercialización de ETMs. Total de ventas y total de unidades vendidas en 2023

	Total ventas 2023	Participación ventas 2023	Unidades vendidas 2023	Participación unidades vendidas 2023
MOVISTAR	\$ [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
TIGO	\$ [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Otros	\$ [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Total	\$ [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente²³⁸.

A partir de lo anterior, puede verse que la participación de **MOVISTAR** en este mercado es de, aproximadamente, [REDACTED] en el total de ventas y de aproximadamente [REDACTED] en el número de unidades vendidas a cierre de 2023; por su lado, **TIGO** ostenta, aproximadamente, un [REDACTED] y un [REDACTED], respectivamente. En ese sentido, es claro que las **INTERVINIENTES** no juegan un rol preponderante en este mercado, que tiene a **CLARO** y a **ALKOSTO S.A.** como sus principales participantes: **CLARO** alcanza participaciones del [REDACTED] y el [REDACTED], mientras que **ALKOSTO S.A.** llega a [REDACTED] y [REDACTED] en total de ventas y unidades vendidas, respectivamente.

²³⁷ Documentos de los consecutivos 676, 678, 679, 680, 681, 686, 686, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 695, 696, 697, 698, 699 y 700 de la Carpeta Reservada Intervinientes, (Documentos PDF).

²³⁸ Documentos, de los consecutivos 735, 737, 739, 740, 741, 742, 744 y 749 de la Carpeta Reservada de Terceros y documento “24546942—0000200026” del consecutivo 002 de la Carpeta Reservada de Intervinientes.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Como soporte de lo anterior, se expone a continuación la composición de este mercado ante la materialización de la operación proyectada.

Tabla No. 25. Mercado de comercialización de ETMs. Total de ventas y total de unidades vendidas en 2023. Escenario post-integración.

	Total ventas 2023	Participación ventas 2023	Unidades vendidas 2023	Participación unidades vendidas 2023
Ente integrado	\$ ██████████	██████████	██████████	██████████
Otros	\$ ██████████	██████████	██████████	██████████
Total	\$ ██████████	100%	██████████	100%

Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información del expediente²³⁹.

En efecto, la estructura del mercado se mantendría relativamente inalterada y el ente integrado seguiría jugando un rol secundario, tal y como lo hacen actualmente las **INTERVINIENTES**.

19.16.2. Índices de concentración y dominancia

Con relación al IHH, este mercado presenta, a cierre de 2023, un valor de 2569 en el total de ventas y de ██████ en el número de unidades. Ante la eventual integración, el IHH sería de ██████ en el total de ventas y alcanzaría los ██████ en el número de equipos. Esto significa que las variaciones serían de ██████ y ██████ unidades, respectivamente. De lo anterior se deduce que, si bien este es un mercado altamente concentrado, la operación proyectada no afectaría significativamente los niveles de concentración ni habría un cambio en las posiciones de liderazgo de **CLARO** y **ALKOSTO S.A.** que se refirieron.

Por su parte, el índice de dominancia de Stenbacka previo a la integración tiene un valor de ██████ en el caso del total de ventas y de ██████ en el de unidades vendidas. Posterior a la integración ambos índices permanecerían inalterados, toda vez que la integración no trae con ella un cambio en las participaciones de los líderes del mercado.

Por último, el índice de Kwoka previo a la integración es de ██████ para el caso del total de ventas y de ██████ para el número de unidades; posterior a la operación el índice alcanzaría un valor de ██████ para el total de ventas y de ██████ para el número de unidades. En este caso, la integración reduciría levemente la asimetría del mercado en cuanto al número de unidades vendidas, teniendo el potencial de mejorar el entorno competitivo al incorporar a un agente que podría rivalizar en mayor medida con los líderes, mientras que en el caso del total de ventas se presentaría un leve aumento, que traería consigo un empeoramiento sutil de la competencia efectiva al interior del mercado.

19.16.3. Resultados de la estructura del mercado

Con base en lo expuesto, esta Superintendencia no encuentra motivos para considerar preocupante la operación proyectada por las **INTERVINIENTES** en este mercado. En efecto, los cambios en la concentración son moderados y la integración podría incluso mejorar el entorno competitivo, suavizando las brechas entre los participantes.

19.17. Conclusiones sobre las afectaciones a la competencia

²³⁹ Ibidem.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

A partir del análisis realizado en las secciones precedentes, esta Superintendencia presenta a continuación las conclusiones generales sobre los posibles efectos de la operación proyectada en los distintos mercados relevantes.

19.17.1. Afectaciones en los mercados mayoristas y minoristas de servicios móviles

De acuerdo con el análisis realizado, esta Superintendencia considera que la operación proyectada genera riesgos competitivos relevantes en los mercados móviles, tanto a nivel mayorista como minorista.

En el segmento minorista, si bien la integración permitiría equilibrar parcialmente la estructura del mercado frente al operador dominante — **CLARO**—, el aumento en la concentración continúa siendo una fuente de preocupación. Este escenario podría propiciar la aparición de efectos coordinados entre los principales operadores, lo cual, en ausencia de suficiente presión competitiva, podría traducirse en incrementos de precios, deterioro en la calidad del servicio y menores incentivos a la innovación.

A nivel mayorista, se destaca la presencia de otros riesgos. En el mercado de acceso y originación en RAN, la integración conllevaría un aumento significativo en la concentración, generando incertidumbre sobre el grado real de competencia que persistiría tras la operación. Si bien **CLARO** ofrece este servicio, no es evidente que su participación ejerza una presión competitiva suficiente frente al ente integrado, dado que se trata de un servicio que los operadores prestan a competidores en los mercados minoristas. En ese sentido, no puede descartarse que la participación en este mercado responda más al cumplimiento de obligaciones regulatorias que a un incentivo genuino por competir mediante mejores condiciones comerciales.

En el mercado de acceso y originación móvil para OMV, la preocupación es aún mayor, pues la integración daría lugar a un monopolio de facto. Aunque **CLARO** cuenta con la capacidad técnica para ofrecer este servicio, en la práctica no participa activamente, por lo que el ente integrado concentraría la totalidad de la oferta disponible para los OMV.

Tanto en el mercado de acceso y originación en RAN como en el de acceso y originación móvil para OMV, esta Superintendencia identifica que, aun cuando ambos se encuentran sujetos a regulación, los instrumentos regulatorios vigentes podrían resultar insuficientes para garantizar condiciones efectivas de competencia. En particular, los precios techo definidos por la regulación no aseguran por sí solos que las condiciones comerciales resulten competitivas, especialmente en escenarios donde la presión del mercado se reduce.

Además, la estrecha relación entre los mercados mayorista y minorista amplifica los riesgos descritos: cualquier deterioro en las condiciones del primero actúa como una barrera de entrada y de operación en el segundo.

19.17.2. Afectaciones en los mercados de servicios fijos a nivel municipal

De acuerdo con el análisis realizado, esta Superintendencia identifica riesgos competitivos en diversos mercados de servicios fijos definidos a nivel municipal, en los cuales la operación proyectada podría reducir la dinámica competitiva y afectar negativamente a los usuarios.

Estas preocupaciones se presentan en varios municipios dentro de los mercados de voz saliente local y nacional, acceso a internet fijo residencial y corporativo,

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

y paquetes de servicios Dúo Play 1 y Triple Play, donde la integración incrementaría la concentración y ampliaría las diferencias entre los operadores, generando estructuras con menor presión competitiva.

La pérdida de dinamismo en estos municipios podría traducirse en aumentos de precios, deterioro en la calidad de los servicios y menores incentivos para la expansión o modernización de la infraestructura, con efectos adversos sobre el bienestar de los consumidores y la competencia en el largo plazo.

No obstante, es importante precisar que estas preocupaciones no se presentan de manera uniforme en todos los municipios analizados. En varios de ellos, los efectos de la integración serían limitados o incluso podrían contribuir a reducir brechas con el operador líder.

Adicionalmente, esta Superintendencia identifica una preocupación específica relacionada con el control [REDACTED] que ejerce **MOVISTAR** sobre **ONNET**, empresa que despliega y administra infraestructura de fibra óptica al hogar. [REDACTED] control podría otorgar al ente integrado la posibilidad de influir en las decisiones de **ONNET** o de acceder a información sensible de sus competidores, lo que podría traducirse en barreras de entrada o de operación en los mercados minoristas de internet fijo.

19.17.3. Mercados sin afectaciones significativas a la competencia

En los demás mercados analizados, esta Superintendencia no evidencia efectos significativos que ameriten preocupación desde el punto de vista de la competencia. En particular, los mercados de terminación de llamadas, portador, Dúo Play 2, televisión multicanal, voz móvil, internet móvil y comercialización de equipos terminales móviles no presentan variaciones relevantes en su estructura competitiva.

De igual forma, dentro de los mercados de servicios fijos definidos a nivel municipal, se identifican numerosos municipios en los que la integración no generaría afectaciones relevantes sobre la competencia.

Asimismo, en lo relativo a las actividades de uso, arrendamiento y compartición de infraestructura pasiva —como postes, ductos o torres—, esta Superintendencia considera que la integración no modificaría de manera relevante las condiciones de competencia.

En conjunto, la evidencia analizada no permite inferir afectaciones significativas sobre la competencia o el bienestar de los consumidores en estos mercados.

20. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA OPERACIÓN PROYECTADA

Este capítulo del presente acto administrativo da cuenta de efectos de la integración de **TIGO** y **MOVISTAR**. En específico, analiza los efectos procompetitivos y los riesgos derivados de la operación proyectada. Evidenciar y analizar las posibles consecuencias de la integración, tales como los efectos procompetitivos —en el primer acápite del capítulo— y los riesgos de la integración —en el segundo acápite del capítulo— permite profundizar en el análisis y decisión de esta operación y, de la misma forma, prevenir con anticipación posibles riesgos en los diferentes mercados relevantes y en los usuarios de estos.

20.1. Los efectos procompetitivos de la operación proyectada

El estudio de los efectos procompetitivos fundamenta la decisión sobre la operación de integración en tanto que da cuenta de los posibles beneficios en

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

los mercados relevantes, tales como corrección de distorsiones, aumento de la competencia entre los competidores con mayor participación y poder, crecimiento de la cobertura, e, incluso, incremento de la innovación tecnológica y mejoramiento de los procesos.

De esta manera, este acto administrativo clasifica los efectos procompetitivos identificados en la operación actual en cuatro dimensiones:

- a. Eficiencias, reducción de costos y cobertura.
- b. Innovación tecnológica y nuevas inversiones.
- c. Experiencia del usuario y mejora del servicio.
- d. Competencia dinámica y servicios convergentes.

A continuación, se analizan estos beneficios en detalle.

20.1.1. Eficiencias, reducción de costos y cobertura

Esta Superintendencia, con fundamento en la información recaudada, consideraciones de teoría económica y la opinión de los agentes que participaron en esta actuación administrativa, considera que existen elementos suficientes para concluir que la operación analizada podrá generar eficiencias operativas y de costos como resultado de la racionalización de infraestructura y el carácter intensivo en capital del sector. Esto es así porque la provisión de servicios móviles y fijos depende de redes de alta complejidad tecnológica y elevados costos fijos —torres, estaciones base, espectro, fibra óptica y plataformas de gestión— que pueden aprovecharse de mejor manera cuando se distribuyen sobre una base amplia de usuarios. En este contexto, la operación proyectada puede permitir una utilización más eficiente de esos activos y una racionalización de costos operativos que, a su vez, podría traducirse en un mejoramiento de las condiciones de calidad y precio en la prestación del servicio y, además, en la posibilidad de ampliación de las inversiones para incrementar la cobertura. Sobre este último aspecto es importante anotar que las eficiencias podrían materializarse a través de procesos de optimización de red y mediante la eliminación de duplicidades en infraestructura, lo que podría incluso ampliar la cobertura del ente integrado.

La eficiencia descrita podría mejorar las condiciones de los mercados, abriendo la posibilidad a que los consumidores obtengan menores precios por consumir los servicios. Además, las mejoras en eficiencia y costos pueden servir para que el ente integrado dinamice los mercados en los que enfrenta un competidor de mayor envergadura, como puede considerarse a **CLARO**. No obstante, la materialización de estos efectos positivos depende de que efectivamente el ente integrado transfiera estas eficiencias al precio final que ofrece en el mercado, obligando a sus competidores a reaccionar del mismo modo y mejorando con ello el bienestar de los usuarios. En caso de que esto no ocurra, la reducción en costos y las mejoras en eficiencia solo servirían para ampliar el margen de ganancia del ente integrado.

Las conclusiones anteriores, que –se insiste– tienen un respaldo técnico y probatorio suficiente, también fueron compartidas por prácticamente la totalidad de los agentes que participaron en esta actuación administrativa.

En relación con la generación de economías de escala que se podrían traducir en ahorros de costos para el mejoramiento de los servicios, las **INTERVINIENTES**, con base en los estudios técnicos que aportaron en esta actuación²⁴⁰, resaltaron

²⁴⁰ Documento “24-546942 Resumen no confidencial Fide Partners - Análisis económico de la integración” del consecutivo 719 de la Carpeta Pública, página 286, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

que la consolidación de las operaciones y de las infraestructuras le daría al ente integrado la capacidad de disminuir costos fijos y variables, optimizar el uso de recursos y mejorar su eficiencia operativa²⁴¹. Agregaron que, como resultado, proyectan una disminución sustancial de los gastos operacionales, lo que se podría traducir en una estructura más competitiva frente al operador dominante.

En lo que atañe a los beneficios sobre la cobertura de los servicios, las **INTERVINIENTES** resaltaron que la combinación de redes de **TIGO** y **MOVISTAR** permitiría ampliar de forma significativa la cobertura geográfica del nuevo operador, particularmente en zonas rurales o desatendidas²⁴². Esto es así porque el despliegue conjunto podría reducir la duplicidad de esfuerzos y contribuiría a una utilización más eficiente de activos físicos como torres, ductos y nodos de acceso²⁴³. La consideración expuesta fue respaldada por el **MINTIC** que, citando un informe de la **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS** (en adelante, **OCDE**), indicó que la integración permitirá la expansión de la cobertura de servicios de telecomunicaciones a zonas actualmente desatendidas²⁴⁴. En adición, el beneficio analizado también fue corroborado por la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**, que dio cuenta de que se requieren cerca de [REDACTED] millones de dólares (aproximadamente [REDACTED] billones de pesos) para alcanzar una cobertura 4G del [REDACTED]% del territorio nacional, y agregó que la viabilidad del cumplimiento de esa meta aumentaría significativamente con la integración, al facilitar la movilización de dichos recursos y acelerar la expansión de la infraestructura²⁴⁵.

Es relevante incluir una consideración especial respecto de los beneficios que la integración podría generar para la operación y la cobertura de los OMV. Las **INTERVINIENTES**, de manera coincidente con el análisis que realizó la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**, sostuvieron que la materialización de la integración ampliaría la huella operativa disponible para los OMV, promoviendo una mayor diversidad de opciones en el mercado e incentivando la entrada de nuevos competidores²⁴⁶. Al respecto, resaltaron que actualmente los OMV, que operan sobre la red de **TIGO** y **MOVISTAR**, ampliarían automáticamente su huella geográfica como resultado de la unificación de estos operadores. De esta manera, la transacción permitiría que el ente integrado dispusiera de una red de infraestructura más extensa para facilitar la interconexión de los OMV²⁴⁷, lo cual permitiría mejorar la eficiencia en el uso de redes, eliminando redundancias y maximizando cobertura, lo que genera beneficios tanto para operadores como para usuarios finales²⁴⁸.

Por último, en materia de inversiones también se generarían beneficios plausibles. Las **INTERVINIENTES** afirmaron que los recursos liberados por la eficiencia operativa serían reinvertidos en la expansión de infraestructura para desplegar entre [REDACTED] y [REDACTED] torres móviles adicionales en zonas apartadas y cubrir hasta [REDACTED] millones de hogares con red de fibra óptica. Estas actividades, por supuesto, favorecen el objetivo de política pública orientado al cierre de brechas

²⁴¹ Documento “24546942--0000000003”, del consecutivo 000 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, página 18, (Documento PDF).

²⁴² Ibidem, pp. 21-22, (Documento PDF).

²⁴³ Documento “24546942—0055700004” del consecutivo 557 de la Carpeta Reservada Intervinientes, página 12, (Documento PDF).

²⁴⁴ Ibidem, página 45, (Documento PDF).

²⁴⁵ Ibidem, página 5 (Documento PDF).

²⁴⁶ Documento “24546942--0000000003”, del consecutivo 000 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, página 17, (Documento PDF).

²⁴⁷ Documento “24546942--0000000003”, del consecutivo 000 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, página 40, (Documento PDF).

²⁴⁸ Documento “24-546942 Resumen no confidencial Fide Partners - Análisis económico de la integración” del consecutivo 719 de la Carpeta Pública, página 136, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

de cobertura. El enfoque expuesto fue también compartido por la **CRC**, que resaltó que la operación consolidada permitiría mejorar la eficiencia en el uso de infraestructura existente y facilitaría nuevas inversiones conjuntas, lo cual podría traducirse en una expansión de cobertura y en una mayor equidad en el acceso a servicios digitales, contribuyendo así a la reducción de brechas de conectividad en diversos municipios del país²⁴⁹. En esa misma línea, la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA** señaló que la operación permitiría una reasignación más eficiente de los recursos, facilitando inversiones conjuntas en tecnologías como redes 5G, fibra óptica y plataformas digitales de servicios convergentes (OTT, TV en *streaming, cloud*), lo que podría reducir duplicidades en infraestructura²⁵⁰.

Como se puede apreciar, existen elementos de prueba suficientes para concluir que la operación efectivamente puede generar eficiencias que, a su vez, impactarían en reducciones de costos y en inversiones para mejorar la cobertura. Sobre el particular, es pertinente resaltar que esta conclusión fue compartida por prácticamente la totalidad de los agentes que participaron en esta actuación administrativa, incluyendo aquellos que tienen una posición de oposición frente a la operación proyectada. A manera de ejemplo, incluso **WOM** resaltó que la integración tiene la potencialidad de producir las eficiencias en cuestión si se acompaña de condicionamientos suficientes para que las **INTERVINIENTES** traduzcan esas eficiencias en beneficios para el mercado y los usuarios²⁵¹.

Sin perjuicio de lo anterior, es fundamental dejar claro que los beneficios referidos tienen un carácter potencial, de manera que su materialización no se seguirá de manera automática de la consolidación de la integración. En efecto, la materialización de los beneficios dependerá de las decisiones empresariales que libremente tome el ente integrado y de si efectivamente decide traducir las eficiencias generadas en mayor inversión para ampliar la calidad y la cobertura, mejores condiciones de precio y calidad en la prestación del servicio y ampliación del ámbito de actuación de los OMV, entre otros efectos procompetitivos.

20.1.2. Innovación tecnológica y nuevas inversiones

Esta Superintendencia, nuevamente con fundamento en la información disponible, consideraciones de teoría económica y la opinión de los agentes que participaron en esta actuación administrativa, considera que la operación proyectada puede traer consigo avances en términos de innovación. En particular, podría contribuir a que el ente integrado aumentara su inversión en tecnología, derivado de los ahorros en costos y al poder contar con un músculo financiero mayor, lo que podría beneficiar a los usuarios en general.

Al respecto, las **INTERVINIENTES**, con apoyo en los análisis técnicos que promovieron para esta actuación administrativa, estimaron que la integración generaría un ahorro anual en costos operativos que oscila entre [REDACTED] millones y [REDACTED] millones de dólares, calculado con base en la estructura de costos conjunta proyectada para 2024 en términos reales de 2023. Este hecho representaría una oportunidad para redirigir recursos hacia la inversión en infraestructura de telecomunicaciones, bien sea para nuevos despliegues o para el mejoramiento de la red actual. La disponibilidad de estos recursos permitiría ampliar o actualizar la infraestructura existente con el fin de incorporar tecnologías más

²⁴⁹ Documento “24546942—0064600003”, del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, página 96, (Documento PDF).

²⁵⁰ Ibidem, página 8, (Documento PDF).

²⁵¹ Documento “24546942—0002900003”, del consecutivo 29 de la Carpeta Reservada Terceros, página 21, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

avanzadas, mejorar la capacidad instalada y habilitar la prestación de servicios de mayor calidad técnica²⁵².

La afirmación anterior fue compartida por la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**, que resaltó que entre los pilares para la operación proyectada entre **TIGO** y **MOVISTAR** se encuentran la creación de un entorno para la innovación tecnológica y la dinamización de las inversiones en infraestructura del entorno digital, de modo que se dé en el marco del cierre de brechas en conectividad²⁵³. Con el fin de precisar la importancia de este beneficio derivado de la operación, la Universidad indicó que la actual fragmentación del mercado de telecomunicaciones puede limitar la capacidad de los operadores para realizar inversiones relevantes, por lo que la presente operación podría permitir una reasignación de recursos hacia infraestructura, innovación y mejoras en la calidad del servicio, sin que ello implique incrementos de precios²⁵⁴. En el mismo sentido, estimó que la capacidad del ente integrado alcanzaría el █% de la de **CLARO**, el cual destina alrededor de █ billones de pesos anuales en inversión, mientras que **MOVISTAR** y **TIGO** invierten conjuntamente unos █ billones. Este incremento de capital podría acelerar el despliegue de redes 5G y fibra óptica, podría impulsar la innovación tecnológica y, en consecuencia, tiene el potencial de dinamizar la economía y mejorar la calidad de vida de los consumidores²⁵⁵.

La **ANE**, por su parte, consideró que como resultado de la operación el país contaría con 2,3 veces más tráfico en las redes de 4G para el 2029. De esta manera, la integración de las **INTERVINIENTES**, al promover inversión, podría ayudar a mitigar el problema al desplegar nueva infraestructura, mejorar la eficiencia espectral de la tecnología con nuevas funcionalidades o adquirir espectro adicional²⁵⁶. A su vez, la **CRC** proyectó una mayor escala operativa y una mayor capacidad financiera para el nuevo ente integrado. Por lo tanto, esta expansión incluiría redes de acceso e infraestructura de transporte, lo que impactaría directamente en la velocidad, estabilidad y cobertura de los servicios, aspectos clave para la competitividad del sector y para sectores dependientes de la conectividad²⁵⁷.

En la misma línea, la **ACUI** argumentó que una compañía sólida y con proyección a largo plazo tiene la posibilidad de aumentar sus recursos destinados a tecnologías innovadoras, lo que favorecería su rápida introducción en el entorno local. Además, planteó que la operación contemplada potenciaría la creación de soluciones tecnológicas y productos novedosos, al tiempo que permitiría optimizar procesos internos y adoptar prácticas exitosas ya probadas. Esto se traduciría en una oferta más moderna para los usuarios, facilitando la implementación de tecnologías como la red 5G y el Internet de las Cosas (IoT), pilares clave para el avance de la transformación digital y el desarrollo de ciudades con infraestructura inteligente²⁵⁸.

²⁵² Ibidem, página 290, (Documento PDF).

²⁵³ Documento “24546942—0003800003” del consecutivo 38 de la Carpeta Pública, página 5, (Documento PDF).

²⁵⁴ Documento “24546942—0003800003” del consecutivo 38 de la Carpeta Pública, página 7, (Documento PDF).

²⁵⁵ Documento “24546942—0003800003” del consecutivo 38 de la Carpeta Pública, página 5 (Documento PDF).

²⁵⁶ Documento “24546942—0006560002” del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, página 3, (Documento PDF).

²⁵⁷ Documento “24546942—0006570003” del consecutivo 657 de la Carpeta Pública, página 25, (Documento PDF).

²⁵⁸ Documento “24546942—0003200002” del consecutivo 32 de la Carpeta Pública, página 3, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Superintendencia insiste en que los beneficios que se han relacionado no se materializarán de forma automática. Si bien se trata de consecuencias positivas que son plausibles, su realización efectiva dependerá de las decisiones del ente integrado.

20.1.3. Experiencia del usuario y mejora del servicio

Esta Superintendencia estima que la presencia del ente integrado podría generar una presión competitiva que podría forzar al operador líder a mantener un enfoque constante en la innovación y la diferenciación. Esta dinámica competitiva podría fomentar el desarrollo de servicios más modernos y alineados con las necesidades de los consumidores, optimizando así el servicio que reciben, quienes se beneficiarían de estas mejoras.

Sobre este particular, las **INTERVINIENTES** sostuvieron que la unificación de las bases de datos, las herramientas analíticas y las plataformas de atención permitiría ofrecer productos con mayor personalización, mejorar los canales digitales y aumentar la eficiencia en la respuesta a las necesidades de los usuarios²⁵⁹. Esta mayor capacidad de respuesta, bajo el enfoque propuesto, podría traducirse en una mayor satisfacción para el usuario, ya que se logra una transferencia de beneficios a ellos. Esta opinión fue compartida por la **ACUI**, que destacó que la integración entre operadores podría generar beneficios tangibles en asequibilidad, innovación y bienestar del consumidor.

Sobre lo anterior, es importante reiterar que esto representa un beneficio potencial toda vez que no existe garantía que permita asegurar que entre el ente integrado y sus competidores va a existir una dinámica de competencia con estas características. En ese sentido, para esta Superintendencia la materialización de este escenario traería beneficios para los consumidores, pero hacen falta elementos que encausen las decisiones empresariales en esta línea y propicien beneficios para los usuarios.

20.1.4. Competencia dinámica y servicios convergentes

A partir de los análisis realizados en el contexto de esta operación, esta Superintendencia encuentra razonable considerar que el ente integrado podría ejercer presiones competitivas importantes sobre **CLARO**, actualmente el operador preponderante en servicios móviles. Esta posición está avalada también por la **CRC**, quien estableció que, en un escenario de competencia, el ente integrado podría modificar dichas dinámicas de competencia, haciendo que los consumidores se vieran beneficiados con precios más bajos²⁶⁰. No obstante, tal y como lo mencionó la **CRC**, dicho beneficio depende de la competencia efectiva que pueda existir entre el ente integrado y **CLARO**.

En la misma línea, **MINTIC** consideró que esta operación de integración podría traer implicaciones positivas para la competencia dinámica del mercado. La unión de capacidades entre **TIGO** y **MOVISTAR** fortalecería su capacidad para competir frente a operadores como **CLARO**, lo que promovería una mayor rivalidad en términos de calidad de servicio, innovación tecnológica, atención al usuario y oferta de valor agregado. Este efecto disciplinante sobre el principal operador del mercado podría traducirse en beneficios indirectos para todos los consumidores del país, incluso aquellos que no sean clientes directos de las empresas intervinientes²⁶¹.

²⁵⁹ Ibidem, página 21, (Documento PDF).

²⁶⁰ Documento “24546942—0064600003”, del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, (Documento PDF).

²⁶¹ Documento “24546942—0006570003” del consecutivo 657 de la Carpeta Pública, página 5, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

La **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA** señaló que la existencia de un operador dominante restringe la posibilidad de que otros competidores participen en condiciones equitativas²⁶². Agregó que la operación propuesta permitiría consolidar un segundo actor con mayor solidez financiera y capacidad de inversión, lo que le permitiría competir de forma más directa con el líder del mercado y brindar opciones más atractivas a los consumidores.

Así mismo, **FIDE** menciona que la integración contribuiría a corregir la concentración existente en el mercado de servicios móviles, en el cual un único actor mantiene una posición de dominio persistente. En este contexto, la operación consolidaría a dos operadores de menor tamaño relativo, permitiéndoles alcanzar una masa crítica necesaria para competir de manera más efectiva. De este modo, se podría configurar un contrapeso frente al operador dominante, mitigando fallas estructurales y fortaleciendo la disciplina del mercado, sin que ello implique riesgos de ejercicio unilateral de poder de mercado por parte del ente integrado²⁶³.

Por otro lado, según **FIDE**, la operación proyectada permitiría alcanzar economías de escala y eficiencia de red más comparables a las de **CLARO**, lo que podría incrementar la capacidad del nuevo operador para competir tecnológicamente. Esto dinamizaría la inversión en tecnologías como 5G y servicios digitales convergentes, particularmente en el mercado de servicios móviles. Estas eficiencias también beneficiarán a los OMV y demás OMR del país, de manera que los beneficios derivados de una red más eficiente y de mayor cobertura serán trasladados también a los OMV y sus usuarios finales²⁶⁴.

En ese sentido, para esta Superintendencia la reconfiguración del mercado mediante el ente integrado podría equilibrar la balanza competitiva y fomentar un entorno más dinámico y plural. Este nuevo equilibrio podría incentivar la inversión en infraestructura y tecnología, fortaleciendo tanto la calidad como la cobertura del servicio, y promoviendo, a su vez, la innovación y una oferta más diversa y competitiva.

20.2. Riesgos en materia de libre competencia económica que pueden generarse de la operación proyectada

Esta Superintendencia considera que la operación plantea riesgos en materia de libre competencia en la prestación de servicios móviles y de servicios fijos. A continuación, se presentará los riesgos identificados y los fundamentos de esas conclusiones.

20.2.1. Riesgos en servicios móviles

20.2.1.1. Riesgos de la operación en los mercados mayorista de acceso y originación de RAN y OMV

A nivel mayorista, esta Superintendencia identifica riesgos competitivos relevantes en los mercados de acceso y originación móvil, tanto en el servicio RAN como en el de OMV.

²⁶² Documento “24546942—0003800003” del consecutivo 38 de la Carpeta Pública, pp. 5-7 (Documento PDF).

²⁶³ Documento “24-546942 Resumen no confidencial Fide Partners - Análisis económico de la integración” del consecutivo 719 de la Carpeta Pública, pp. 134-135, (Documento PDF).

²⁶⁴ Documento “24-546942 Resumen no confidencial Fide Partners - Análisis económico de la integración” del consecutivo 719 de la Carpeta Pública, pp. 136-137, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Como se indicó en el numeral 19.3.1.1 (Gráfico No. 3), en el mercado de acceso y originación en RAN actualmente **TIGO** y **MOVISTAR** son los principales oferentes. Precisamente la dinámica de competencia entre esos agentes ha permitido un mejoramiento de las tarifas correspondientes con respecto al precio regulado por la **CRC** y a los que son ofrecidos por **CLARO**. Por lo tanto, un resultado directo de la operación proyectada será la eliminación de una competencia efectiva entre los principales oferentes del servicio analizado y, por lo tanto, un aumento significativo en la concentración. Esto, por supuesto, generará incertidumbre sobre el grado real de competencia que persistiría tras la operación. Un punto relevante para resaltar es que, aunque **CLARO** ofrece este servicio, no es evidente que su participación ejerza una presión competitiva suficiente frente al ente integrado, dado que se trata de un servicio que los operadores prestan a competidores en los mercados minoristas. En ese sentido, no puede descartarse que la participación en este mercado responda más al cumplimiento de obligaciones regulatorias que a un incentivo genuino por competir mediante mejores condiciones comerciales.

En el mercado de acceso y originación móvil para OMV la preocupación es aún mayor, pues la integración daría lugar a un monopolio de facto. Como se indicó en el numeral 19.3.2.1 (Gráfico No. 4), en la actualidad solo **TIGO** y **MOVISTAR** ofrecen este servicio porque, si bien **CLARO** cuenta con la capacidad técnica para ofrecerlo, en la práctica no participa activamente. La consecuencia evidente de esta situación es que, como resultado de la integración, el ente integrado concentraría la totalidad de la oferta disponible para los OMV. En ese escenario, los operadores virtuales dependerían exclusivamente del ente integrado para acceder a los servicios mayoristas necesarios para participar en el mercado minorista de servicios móviles y, además, ese único oferente no tendría presiones competitivas reales para disciplinar su comportamiento.

Este cambio estructural genera preocupaciones comunes en ambos mercados, relacionadas con la disminución de la presión competitiva y el fortalecimiento del poder de negociación del ente integrado. En principio, el riesgo se materializaría en el momento en que los operadores dependientes de estos servicios deban renegociar sus contratos de acceso, aunque no es posible descartar completamente el riesgo de que las condiciones contractuales vigentes se modifiquen durante la vigencia de la relación. En ese escenario, tanto OMVs como **WOM** y otros eventuales operadores que en el futuro requieran del servicio mayorista, carecerían de poder de negociación y se verían obligados a aceptar las condiciones impuestas unilateralmente por el ente integrado, con la posibilidad de enfrentar tarifas más altas o cláusulas contractuales más restrictivas, lo que afectaría directamente su capacidad para competir en el mercado minorista de servicios móviles.

Adicionalmente, en ambos mercados —RAN y acceso mayorista para OMV— esta Superintendencia observa que, aun cuando se encuentran sujetos a regulación, los instrumentos regulatorios vigentes podrían resultar insuficientes para garantizar condiciones efectivas de competencia en el mercado minorista de servicios móviles, configurando así un problema de naturaleza vertical. Esta conclusión se sustenta en que los techos regulatorios definidos por la autoridad sectorial se ubican en niveles significativamente superiores a los precios observados en el mercado. En efecto, una revisión del último periodo analizado evidencia que, aunque el precio promedio en el mercado que los operadores cobran a los usuarios se ubica en \$1,79 pesos por megabyte, el precio regulado para el servicio de RAN es de \$3,71 pesos por megabyte y, al aplicar la totalidad de descuentos procedentes, de \$2,60 pesos por megabyte.

En la siguiente tabla se detallarán estándares tarifarios expedidos por la **CRC**.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

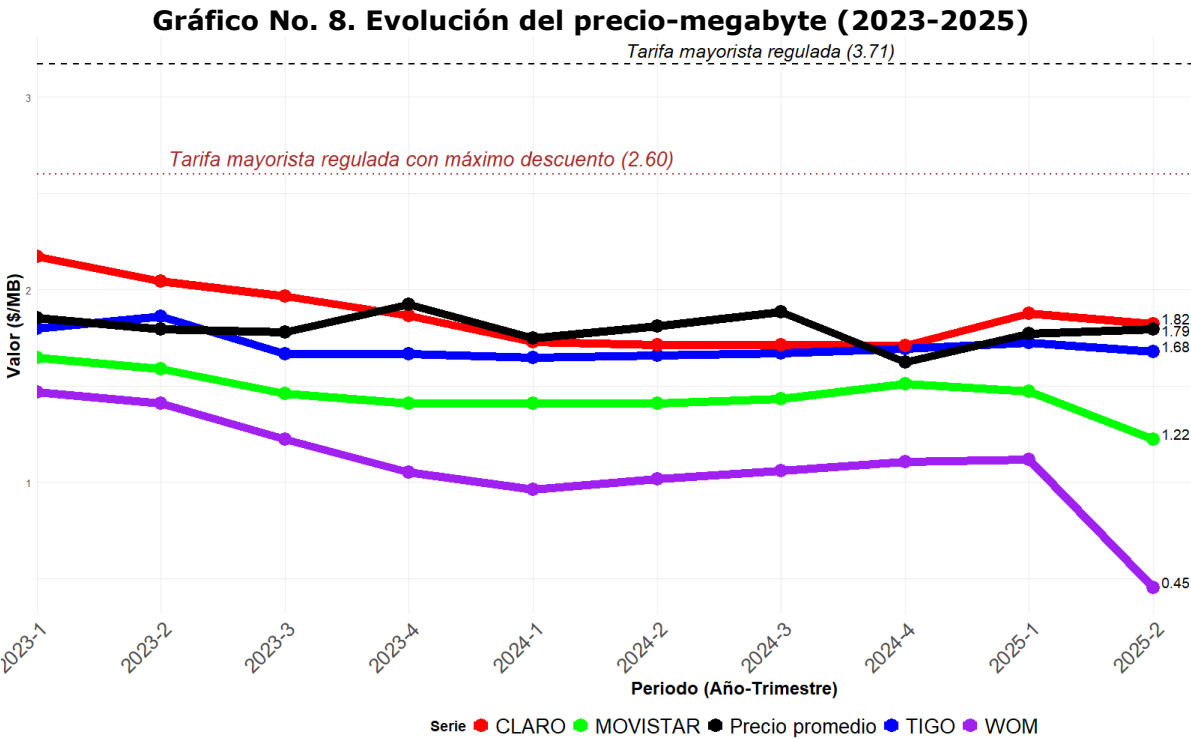
Tabla No. 26. Regulación vigente de CRC para el mercado de acceso y originación móvil para RAN y OMV.

Volumen mínimo datos MB mensual	Volumen máximo datos MB mensual	Tarifa regulada	Descuento por volumen	Tarifa regulada con descuento o por volumen
0	50.000.000	3.71	23%	2.86
50.000.001	100.000.000	3.71	25%	2.78
100.000.001	150.000.000	3.71	27%	2.71
150.000.001	200.000.000	3.71	29%	2.63
200.000.001	En adelante	3.71	30%	2.60

Fuente: Elaboración GTIE-SIC.

En adición de lo anterior, el comportamiento actual del mercado de acceso y originación, que se aprecia con las tarifas actualmente pactadas entre los operadores, permite concluir que esas tarifas resultan igualmente elevadas cuando se comparan con lo que los operadores cobran al usuario por la prestación de servicio móviles.

Las conclusiones recién anotadas se aprecian en el siguiente Gráfico:



Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información de la CRC²⁶⁵.

Como resulta evidente, la regulación tarifaria no está siendo suficientemente efectiva, toda vez que los precios promedio cobrados por los agentes del mercado, tanto OMR como OMVs, alcanza un valor de \$[redacted] pesos por megabyte, que distan bastante incluso de la tarifa regulada con el máximo descuento. En efecto, si bien la actual regulación establecida en la Resolución 5108 de 2017²⁶⁶ contempla la posibilidad de aplicar descuentos por volumen o por tráfico, también se evidencia en el gráfico que el último precio con descuento, de \$[redacted] pesos por megabyte, continúa ubicándose en un nivel significativamente superior a los precios efectivos observados.

En esa línea, los contratos suscritos entre los OMV y los OMR terminan regidos por condiciones comerciales distintas al valor regulado, como en efecto se

²⁶⁵ Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/search/type/dataset>

²⁶⁶ Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00005108.pdf>

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

presenta con **SUMA MÓVIL**²⁶⁷, **PLINTRON**²⁶⁸, **LIWA**²⁶⁹, **LOV**²⁷⁰ y **FLASH**²⁷¹, quienes obtienen descuentos de sus contratos con **TIGO** sobre la tarifa regulada del [REDACTED]

[REDACTED] de descuento, lo que implica una tarifa inicial de [REDACTED] pesos por megabyte. Por su parte, **SUMA MÓVIL**²⁷² en su contrato con **MOVISTAR**, paga un precio efectivo de [REDACTED] pesos por megabyte, valor que se encuentra sustancialmente por debajo del techo regulatorio. Sin embargo, estos cobros por acceso terminan siendo muy restrictivos si se analiza en paralelo los precios instaurados por los OMR; en efecto, si se compara la tarifa negociada por **TIGO** con sus OMV con el precio que **TIGO** cobra a sus propios usuarios, puede verse que el cobro que este le hace a sus OMV es superior en [REDACTED] pesos por megabyte, lo que limita la capacidad que estos tiene para ejercer presiones competitivas en el mercado: para que los OMV puedan obtener retornos financieros de su operación deben cobrar precios a sus propios usuarios superiores a la tarifa de [REDACTED] pesos, pero esa hipotética tarifa sería significativamente superior a la que cobra **TIGO**, por lo que los incentivos económicos juegan en contra de la dinamización del mercado a través de los OMV.

La misma situación descrita se presenta con **MOVISTAR** y **SUMA MÓVIL**. Este último debe pagarle a **MOVISTAR** [REDACTED] pesos por megabyte, pero **MOVISTAR** les cobra a sus usuarios actualmente [REDACTED] pesos por megabyte. Este diferencial hace que el OMV no pueda ejercer presión competitiva efectiva a **MOVISTAR**, toda vez que le queda imposible competir vía precios con el OMR que le alquila sus redes para operar. Así las cosas, los incentivos económicos, se reitera, juegan en contra de los OMV actualmente para ejercer su rol de dinamizadores del mercado debido, tanto a las tarifas, como a la insuficiencia regulatoria.

En este contexto, y como expondrá en el numeral siguiente respecto del riesgo de efectos coordinados en el mercado minorista, la competencia que puedan ejercer los OMV y **WOM** resulta fundamental para disciplinar el comportamiento de los operadores con mayor participación. Para que dicha competencia cumpla ese papel, es indispensable que estos agentes cuenten con condiciones de acceso mayorista adecuadas, que les permitan ofrecer servicios en igualdad de condiciones y sostener su presencia en el mercado. Si las condiciones actuales no se corrigen y, en particular, si no se adoptan medidas para impedir que los efectos de la integración las desmejoren, se podría limitar la capacidad de estos operadores para ejercer presión competitiva, reduciendo los incentivos de los principales agentes para competir activamente y, en consecuencia, ampliando el riesgo de coordinación en el nivel minorista.

Adicionalmente, en el análisis de los contratos suscritos por **MOVISTAR** (como OMR) con algunos OMV, se identificaron condiciones que podrían afectar la

²⁶⁷ Documento “24546942--0089900004”, del consecutivo 899 de la Carpeta Reservada Terceros, página 11, (Documento PDF).

²⁶⁸ Carpeta “24546942--0085000008”, del consecutivo 850 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, página 15, Carpeta “Anexo 1.g”, Carpeta “Anexo 1.g.i Contratos OMV”, Carpeta “PLINTRON”, Documento “0_Contrato OMV TMCO_SUMA Firmado”, (Documento PDF).

²⁶⁹ Ibidem, Carpeta “LIWA”, Documento “20231012 Modificadorio No. 1 LIWA”, página 4, (Documento PDF).

²⁷⁰ Ibidem, Carpeta “LOV”, Documento “20231109 Modificadorio No. 1 LOV”, página 3, (Documento PDF).

²⁷¹ Ibidem, Carpeta “FLASH mobile”, Documento “Modificadorio N.8 Flash_signed”, página 3, (Documento PDF).

²⁷² Documento “24546942--0085100002”, del consecutivo 851 de la Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, página 15, Anexo digital, Carpeta “Punto 5.3”, Carpeta “SUMA”, Documento “Suma Otrosí 1”, página 2, (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

capacidad competitiva de estos. Puntualmente, en los contratos suscritos por **MOVISTAR** con **WOM** y **VIRGIN** se encontraron las siguientes cláusulas u obligaciones que permiten evidenciar, razonablemente, una serie de preocupaciones en materia de libre competencia en el mercado mayorista de acceso y originación móvil para los operadores actuales y nuevos entrantes, con el consecuente efecto adverso en el mercado minorista.

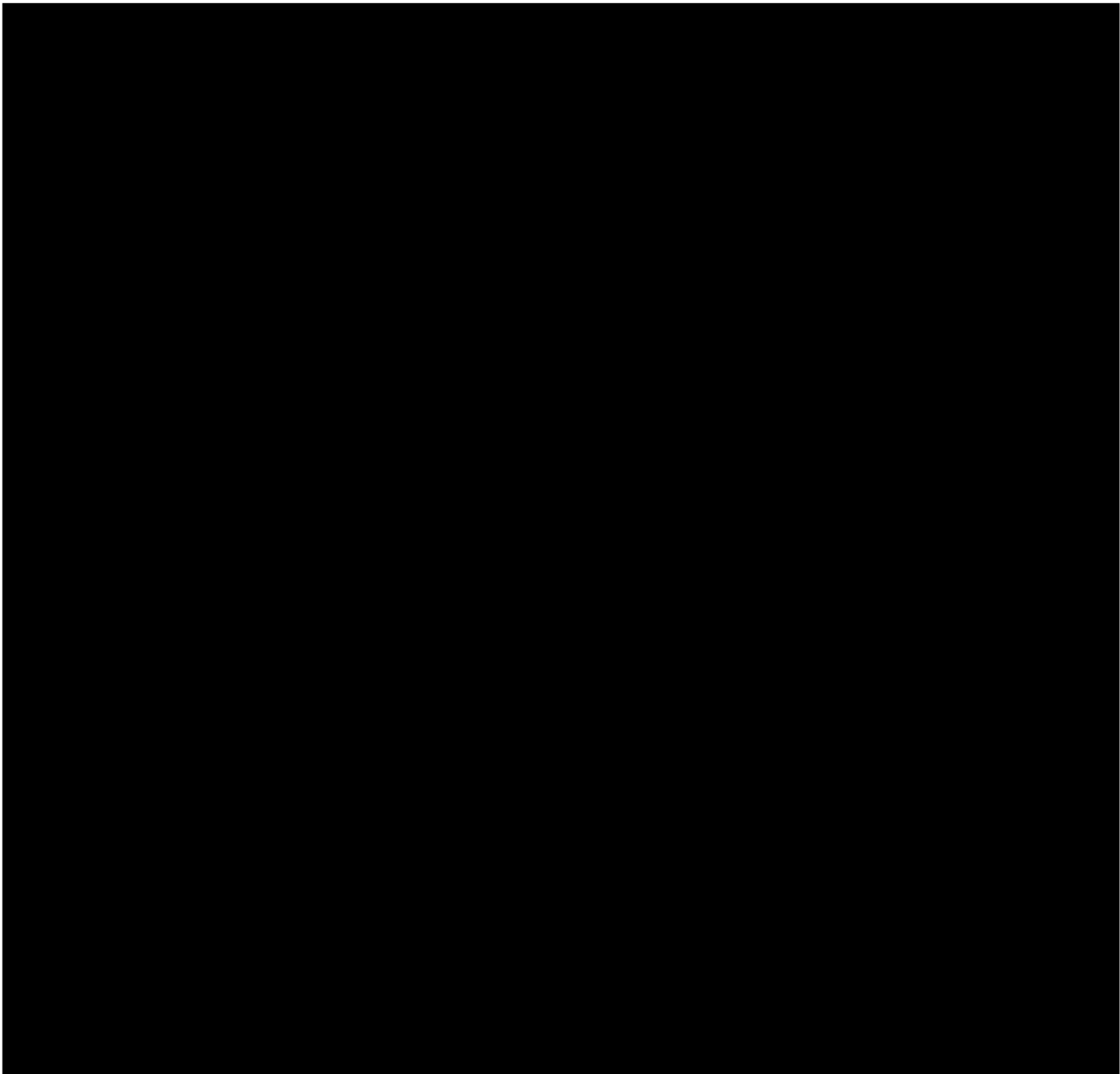
En primer lugar, se encontró que entre **MOVISTAR** y **WOM** se celebró un Contrato de Acceso, Uso e Interconexión entre las redes de telefonía móvil celular (RTMC) operadas por **MOVISTAR**, para el servicio de voz móvil, acceso a mensajes cortos de texto (SMS) y la instalación esencial de Roaming Automático Nacional. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.



Estas disposiciones contractuales constituyen un elemento adicional de preocupación, en la medida en que limitarían la posibilidad de que dichos operadores compitan efectivamente en el mercado minorista. En un contexto en el que el ente integrado concentraría la totalidad de la oferta mayorista, tales restricciones podrían reducir la capacidad de los operadores dependientes para ejercer presión competitiva, afectando la intensidad de competencia y aumentando el riesgo de materialización de los efectos coordinados previamente identificados en el nivel minorista.

Respecto de aquellos operadores que actualmente mantienen contratos mayoristas simultáneamente con **MOVISTAR** y con **TIGO**, se advierte un riesgo adicional derivado de la incertidumbre contractual que podría surgir tras la integración. En particular, la coexistencia de dos contratos con condiciones técnicas, comerciales o de interconexión distintas podría generar asimetrías en la continuidad y ejecución de las obligaciones, dificultando la relación de dichos operadores con el ente integrado. Lo anterior podría traducirse en demoras, conflictos de interpretación o incluso en la necesidad de renegociar las condiciones de acceso, lo que pondría a estos agentes en una posición de vulnerabilidad frente al nuevo operador mayorista único. En consecuencia, tales circunstancias podrían afectar la estabilidad operativa de los OMV y de **WOM**, así como limitar su capacidad competitiva en el mercado minorista.

Finalmente, esta Superintendencia identifica una preocupación adicional relacionada con la continuidad del servicio prestado a los usuarios de los OMV que actualmente operan sobre las redes de las empresas que se integran. En

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

particular, podría presentarse el riesgo de que, como consecuencia de la fusión de las plataformas técnicas o de la reorganización de las redes, los usuarios de los OMV deban realizar procedimientos adicionales o engorrosos para mantener la prestación de su servicio, tales como cambios de tarjeta SIM. Este tipo de situaciones podría afectar la percepción y fidelización de los usuarios de los OMV, reduciendo su competitividad frente a los operadores con red y generando un impacto sobre la dinámica del mercado minorista de servicios móviles.

20.2.1.2. Riesgos de la operación en el mercado minorista de servicios móviles

Actualmente los principales operadores del mercado minorista de servicios móviles son **CLARO**, **TIGO** y **MOVISTAR**. Tras la operación, el número de los principales operadores se reduciría de tres a dos en la medida en que la integración consolidaría a **TIGO** y **MOVISTAR** en un solo agente. Esta modificación estructural incrementa el riesgo de aparición de efectos coordinados en el mercado minorista, al debilitar la presión competitiva entre los operadores con mayor participación y restringir la capacidad de respuesta de los competidores dependientes del acceso mayorista. Este resultado de reducción del número de competidores más grandes podría, en principio, generar riesgos de aumento de precios o deterioro en la calidad del servicio.

Ahora bien, esta Superintendencia reconoce que la operación también presenta un potencial efecto positivo al equilibrar la estructura del mercado, fortaleciendo la capacidad del ente integrado para ejercer presión competitiva frente a **CLARO**, actual líder del sector. En ese sentido, el resultado deseable de la integración sería un escenario de mayor simetría competitiva entre los dos principales operadores, con beneficios potenciales para los usuarios finales. No obstante, un riesgo adicional identificado radica en que, en lugar de orientarse a competir con **CLARO**, el ente integrado redirija su estrategia competitiva hacia los operadores más pequeños, como los OMV y **WOM**, quienes actualmente ejercen una presión competitiva relevante sobre los precios minoristas. En ese escenario la integración perdería su carácter equilibrador y, por el contrario, podría traducirse en un debilitamiento de los competidores que disciplinan efectivamente el mercado, reduciendo la intensidad competitiva y afectando la diversidad de ofertas para los consumidores.

Adicionalmente, esta Superintendencia observa con atención la capacidad del ente integrado para empaquetar servicios fijos y móviles. Si bien esta facultad resulta esencial para competir frente a **CLARO** —que también ofrece servicios empaquetados—, plantea preocupaciones relacionadas con la transparencia tarifaria de los componentes del paquete. En particular, es necesario que se pueda identificar claramente el valor correspondiente a cada servicio dentro del plan combinado, de modo que los usuarios puedan conocer el precio real del servicio móvil. De no ser así, los consumidores podrían percibir erróneamente que el servicio móvil es más económico de lo que realmente es debido a la falta de separación de los valores del componente fijo y móvil. Esta opacidad podría afectar la capacidad competitiva de operadores que no ofrecen empaquetamientos, distorsionando las condiciones de competencia en el mercado minorista.

20.2.2. Riesgos en servicios fijos

20.2.2.1. Riesgos de la operación en los mercados de servicios fijos a nivel municipal

De acuerdo con los análisis hechos por esta Superintendencia, la operación proyectada conlleva riesgos relevantes para la competencia en los mercados de

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

vos saliente local y nacional, acceso a internet fijo residencial y corporativo, y paquetes de servicios Dúo Play 1 y Triple Play, en los que la integración modificaría sustancialmente la estructura del mercado.

Los referidos riesgos no son homogéneos a lo largo de todos los municipios del país, sino que varían según el grado de concentración, la cantidad y fuerza relativa de sus competidores locales y la disponibilidad de infraestructura alternativa. No obstante, esta Superintendencia considera que los riesgos principales pueden resumirse en dos grandes grupos: aumentos en la concentración y reducción de las presiones competitivas, y deterioro en los incentivos a invertir o mejorar la calidad del servicio.

Con relación a los aumentos en la concentración, es claro que la operación proyectada implica la agregación de las participaciones de las **INTERVINIENTES** en un número significativo de municipios donde actualmente prestan servicios fijos. En estos mercados, como se evidenció previamente al exponer la estructura de los mercados relevantes, la integración elevaría el IHH y afectaría también, en la mayoría de los casos, los índices de Stenbacka y Kwoka. Estas afectaciones reflejan estructuras de mercado con menor presión competitiva para el ente integrado.

La pérdida de rivalidad entre las **INTERVINIENTES** producto de la integración sería particularmente preocupante en aquellos municipios donde ambas empresas son las principales oferentes de los servicios fijos o en aquellos donde sus participaciones son comparables. En estos escenarios la operación proyectada elimina un competidor significativo en el mercado y crea un operador con un poder de mercado aumentado que, en consecuencia, tendría la capacidad de influir unilateralmente sobre los precios o condiciones comerciales ofertadas, en especial frente a operadores de menor escala o que disponen de un alcance geográfico más limitado.

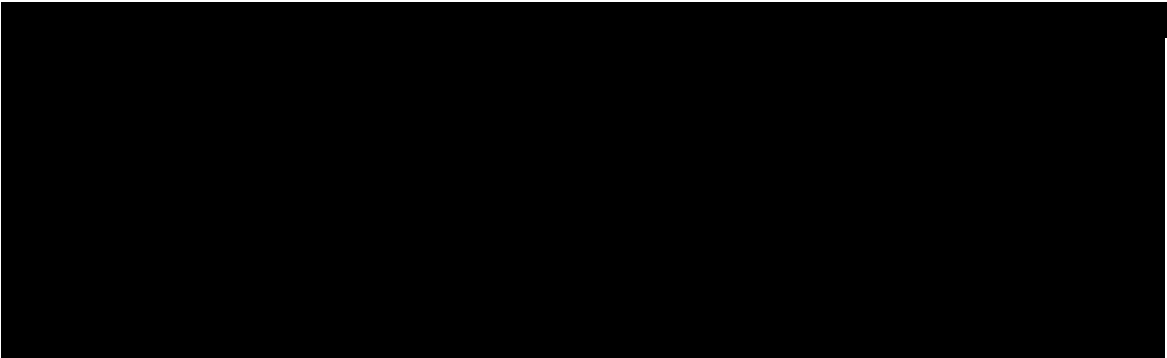
Así, la pérdida de dinamismo en estos mercados podría acarrear incrementos en los precios cobrados por el ente integrado en los servicios fijos, especialmente en aquellos municipios donde su participación se torna de liderazgo, sacando provecho de la reducida capacidad de reacción de los otros competidores. Además, al enfrentar menor competencia, el ente integrado podría ver reducidos sus incentivos a mantener o mejorar sus niveles de calidad, toda vez que esta característica diferenciadora ya no jugaría un rol preponderante en los beneficios esperados por la prestación de los servicios. Del mismo modo, al tener una estructura de mercado más concentrada, el ente integrado podría reducir la variedad de planes o servicios, afectando con ello a los usuarios quienes, al no contar con alternativas suficientes, podrían verse forzados a aceptar dichas condiciones.

Por otro lado, en los mercados fijos la competencia entre operadores ha fungido históricamente como el motor principal de despliegue de infraestructura y la operación proyectada tiene la potencialidad de afectar estas dinámicas de forma importante. En efecto, con una reducción del número de oferentes compitiendo por atraer nuevos usuarios, se podría observar un aminoramiento en la presión por invertir en modernización o en expansión debido a que las ganancias derivadas de incrementos en calidad o cobertura podrían no ser necesarias para garantizar el mantenimiento de su base de clientes. En el mismo sentido, en aquellos municipios donde el ente integrado alcance participaciones muy elevadas, podría evidenciarse una disminución en el retorno esperado de nuevas inversiones por parte de competidores potenciales, lo que desincentivaría la entrada de nuevos agentes.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Al analizar estos riesgos en los mercados de forma dinámica podría evidenciarse un fenómeno en espiral, consistente en que operadores más pequeños pierden competitividad frente al ente integrado, forzándolos a desinvertir o a salir del mercado, lo que traería consigo un aumento mayor en la concentración, reforzando así la posición del ente integrado. Este efecto sería particularmente preocupante en municipios pequeños o de carácter rural, donde la entrada de nuevos participantes podría ser más costosa.

20.2.2.2. Riesgos del control que el ente integrado ejercería sobre ONNET



En consecuencia, **MOVISTAR** tiene la capacidad de influir en las decisiones que se tomen frente a los referidos asuntos y, por lo tanto, tiene un [REDACTED] sobre **ÁLAMO** y consecuentemente sobre **ONNET**.

Así, considerando la existencia de dicho control [REDACTED], surgen dos preocupaciones. En primer lugar, que el control [REDACTED] ejercido por **MOVISTAR** sobre **ONNET**, que posteriormente ejercerá el ente integrado, pueda generar incentivos para influir en la toma de decisiones de esta última en el sentido de afectar los mercados en los que el ente integrado participa. Tal situación podría alterar las condiciones de competencia en el mercado de provisión de infraestructura para la prestación de servicios minoristas de internet fijo a diversos operadores, modificando la estructura de incentivos y creando riesgos para la dinámica competitiva. En segundo lugar, la posibilidad de que el ente integrado acceda a información estratégica y comercialmente sensible sobre sus competidores que está custodiada por **ONNET**, derivada de su participación societaria y de las relaciones de provisión de infraestructura existentes a cargo de **ONNET**.

En este contexto, el ente integrado podría tener acceso privilegiado a datos relevantes sobre los operadores que utilizan dicha infraestructura, tales como información comercial, operativa, técnica, de tráfico, planes de despliegue, condiciones contractuales, estrategias comerciales o de precios, así como proyecciones de demanda o información relacionada con la expansión de red. Este tipo de información, por su naturaleza estratégica, resulta determinante para la configuración de ventajas competitivas en los mercados de comunicaciones.

20.3. Conclusiones sobre los efectos procompetitivos y riesgos identificados producto de la operación

Esta Superintendencia concluye que la operación proyectada presenta efectos procompetitivos plausibles y beneficios potenciales, pero también riesgos significativos que deben ser ponderados a la luz de la estructura y dinámica de los mercados relevantes.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

En primer lugar, está demostrada la potencialidad de las eficiencias operativas y de costos asociadas a la racionalización de infraestructura y procesos en un sector intensivo en capital debido a que la integración permitiría eliminar duplicidades, optimizar el uso de redes móviles y fijas, y reducir costos unitarios. Esto, a su vez, podría habilitar mayor capacidad de inversión, expansión eficiente de cobertura y mejoras en velocidad, estabilidad y calidad percibida por los usuarios. Así mismo, existen beneficios potenciales en innovación tecnológica y en la experiencia del usuario, así como en la competencia dinámica frente al operador líder en la medida en que un segundo actor con escala comparable pueda ejercer presión disciplinante, impulsar servicios convergentes y ampliar la variedad de ofertas.

Con todo, la materialización de estos efectos positivos no es automática, toda vez que su concreción exige que las ganancias de eficiencia se trasladen efectivamente a precios, calidad y cobertura, que la rivalidad con los principales competidores se mantenga, y que el acceso mayorista preserve condiciones razonables y no discriminatorias para otros OMR y OMV.

En paralelo, la operación entraña riesgos competitivos relevantes. En el mercado minorista de servicios móviles la reducción de los principales operadores de tres a dos incrementa el riesgo de efectos coordinados y de menor intensidad competitiva, aun cuando la integración también tenga el potencial de equilibrar la estructura y fortalecer la rivalidad frente a **CLARO**. El riesgo central es que el ente integrado concentre su estrategia en debilitar a operadores de menor escala —OMVs y **WOM**—, quienes disciplinan los precios en este mercado, con lo que erosionaría la diversidad de ofertas. La posibilidad de empaquetar servicios fijos y móviles añade preocupaciones de transparencia tarifaria: sin desagregación clara de precios por componente, los usuarios podrían subestimar el costo real del servicio móvil, distorsionando la competencia frente a agentes que no integran paquetes.

En los mercados mayoristas de acceso y originación (RAN y OMV) la integración eleva la concentración y el poder de negociación del ente integrado. En RAN la presión competitiva de otros oferentes es incierta cuando el servicio se presta a rivales en el minorista, mientras que en OMV podría configurarse un monopolio de oferta efectiva. El riesgo se materializaría principalmente en la fase de renegociación, toda vez que los OMV, **WOM** y eventuales entrantes quedarían con escaso poder de negociación y podrían quedar expuestos a tarifas más altas o condiciones restrictivas, comprometiendo su capacidad de disciplinar el mercado minorista. Los instrumentos regulatorios actuales —techos elevados y tarifas observadas también altas— podrían resultar insuficientes para garantizar competencia efectiva aguas abajo. A ello se suma un riesgo operativo de continuidad del servicio para usuarios de OMV ante eventuales migraciones técnicas (por ejemplo, cambios de SIM), con impactos en percepción, fidelización y competitividad de estos agentes.

En servicios fijos definidos a nivel municipal —voz saliente local y nacional, internet fijo residencial y corporativo, y paquetes Dúo Play 1 y Triple Play— la suma de participaciones podría elevar sustancialmente la concentración y debilitar la presión competitiva, especialmente en municipios donde **TIGO** y **MOVISTAR** son rivales cercanos o principales oferentes. Ello puede traducirse, con heterogeneidad territorial, en mayores precios, menor calidad, reducción de la variedad de planes y menores incentivos para expandir o modernizar redes, con potenciales efectos adversos sobre el bienestar de los consumidores y la competencia dinámica en el largo plazo. Esta preocupación no es uniforme, pues en varios municipios el efecto sería limitado o incluso procompetitivo al acortar brechas frente al operador líder. No obstante, en áreas con débil rivalidad o presencia incipiente de terceros el riesgo es elevado.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Adicionalmente, la participación de **MOVISTAR** con [REDACTED] en **ONNET** plantea riesgos verticales y de información sensible. La potencial influencia en decisiones estratégicas de la red neutral (priorización de inversiones, políticas comerciales, asignación de capacidad) y el eventual acceso a información comercial y técnica de competidores pueden configurar barreras de entrada o de expansión en los mercados minoristas de internet fijo, afectando la simetría competitiva y la neutralidad de este insumo mayorista.

En suma, la operación ofrece eficiencias plausibles en costos, inversión, cobertura y calidad, y un potencial reequilibrio competitivo frente al operador líder. Sin embargo, trae consigo riesgos diferenciados por mercado y territorio, como se mencionó. El veredicto de conveniencia competitiva depende, por tanto, de que las ganancias de eficiencia se trasladen efectivamente a los usuarios y de que se conserven condiciones de rivalidad y acceso que eviten la materialización de los riesgos identificados.

21. CONDICIONAMIENTOS

Como se indicó, la operación proyectada plantea unos riesgos en materia de libre competencia. En ese sentido, en cumplimiento del numeral 2.5.4 del Capítulo Segundo del Título VII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia informó a las **INTERVINIENTES** sobre los posibles efectos anticompetitivos de la operación proyectada²⁷³.

Debido a lo anterior, las **INTERVINIENTES** presentaron para consideración de la Superintendencia una propuesta de condicionamientos que, a su juicio, permitirían mitigar o evitar las preocupaciones que surgen frente a los posibles efectos anticompetitivos de la operación proyectada.

Por consiguiente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 1340 de 2009, esta Superintendencia procederá a establecer los condicionamientos que, de conformidad con el análisis presentado, y teniendo en cuenta la propuesta formulada por las **INTERVINIENTES**, tienden a preservar la competencia efectiva de los mercados involucrados en la operación proyectada.

21.1. Sobre la naturaleza de los condicionamientos en integraciones empresariales

Como se ha descrito en este acto administrativo, el control que adelanta la Superintendencia corresponde a un análisis de supuestos hipotéticos que permite presentar un estudio prospectivo del escenario de competencia futuro, derivado de la materialización de la operación de integración. Este análisis puede resultar en la autorización, negativa, o aprobación con condicionamientos.

De esta forma, la imposición de condicionamientos se constituye en un camino que puede adoptar la autoridad de competencia cuando encuentra que existen elementos suficientes para considerar que los compromisos o garantías a imponer al ente integrado resultan ser idóneos para la preservación de la competencia en un escenario post-integración²⁷⁴.

De otra parte, el parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1340 de 2009 establece que, en el estudio de los distintos condicionamientos, la autoridad de competencia debe identificar y aislar o eliminar el efecto anticompetitivo que produciría la integración, así como adoptar los remedios estructurales que

²⁷³ Documentos de los consecutivos 878 y 879 de la Carpeta Pública. Documentos PDF.

²⁷⁴ Ley 1340 de 2009. Artículo 11.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

considere necesarios para preservar las condiciones de competencia. En este sentido, la imposición de condicionamientos implica una labor previa por parte de la autoridad consistente en la identificación de los riesgos que genera la materialización de la operación para los mercados estudiados.

Bajo esta línea, esta Superintendencia ha reconocido que, si bien el objetivo principal de los condicionamientos es la preservación efectiva de la competencia, de manera complementaria o excepcional, estas obligaciones pueden estar dirigidas a controlar los posibles efectos negativos derivados de la operación aprobada. En este sentido, la Superintendencia ha manifestado lo siguiente:

“En línea con lo anterior, esta Superintendencia ha expresado en reiterados pronunciamientos que los condicionamientos deben tener: i) como objeto principal la preservación efectiva de la competencia mediante mecanismos que neutralicen o reduzcan el poder de mercado adquirido por las intervinientes como resultado de la integración; y ii) como objeto complementario o excepcional el control de los posibles efectos negativos que se causarían con la transacción. La excepcionalidad de este último elemento se explica por el ejercicio exhaustivo de predicción de todos y cada uno de los futuros problemas causados por la integración, lo cual deriva usualmente en un riesgo de error significativo y en un desgaste de recursos dedicados al seguimiento y control de la conducta de los agentes”²⁷⁵.

Adicionalmente, esta Superintendencia ha reconocido que los remedios estructurales no son la única forma para garantizar la preservación de las condiciones de competencia en un escenario post-integración. De esta forma, en el marco de este tipo de operaciones, la Superintendencia puede adoptar condicionamientos de orden comportamental o de conducta²⁷⁶ para mitigar los efectos negativos para la competencia:

“Debido a la efectividad, certeza, agilidad y duración de los condicionamientos que tienen “un direccionamiento sobre la estructura misma” del mercado, el Superintendente usualmente opta por la imposición de remedios estructurales. Lo anterior, sin perjuicio de que los condicionamientos de conducta sean útiles para reforzar el cumplimiento de los estructurales, así como para restablecer la competencia afectada por una integración vertical, según las particularidades del caso. Ahora bien, en el caso de integraciones horizontales, el condicionamiento estructural más efectivo e idóneo para revertir el aumento del poder del mercado ocasionado por la integración, es la desinversión de activos.”²⁷⁷

En línea con lo expresado por esta Superintendencia²⁷⁸, así como por la literatura sobre la materia, se encuentra que los condicionamientos pueden clasificarse en dos grandes categorías: aquellos definidos como estructurales y aquellos señalados como de conducta o de comportamiento. Usualmente, los condicionamientos estructurales implican una afectación de los derechos de propiedad, que pueden incluir alguna desinversión o cesión de activos, tangibles o intangibles²⁷⁹. En consecuencia, los condicionamientos estructurales apuntan

²⁷⁵ Superintendencia de Industria y Comercio Resolución No. 525 del 10 de enero de 2014.

²⁷⁶ Superintendencia de Industria y Comercio. Resoluciones No. 387 de 2024, 59576 de 2024 y 75878 de 2024.

²⁷⁷ Superintendencia de Industria y Comercio Resolución No. 525 del 10 de enero de 2014.

²⁷⁸ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 525 del 10 de enero de 2014.

²⁷⁹ Massimo Motta, *Competition Policy - Theory & Practice*, Cambridge University Press, 2009, p. 265.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

a cambiar los incentivos de las firmas en el mercado y restaurar la competencia a través de un impacto en la estructura del mismo²⁸⁰.

Por otro lado, los remedios comportamentales restringen los derechos de propiedad y libertad económica de las empresas, estableciendo obligaciones exigibles a las partes que se integran. De este modo, mientras los remedios estructurales implican una redistribución de bienes, los remedios de conducta implican una limitación y restricción al actuar de las empresas²⁸¹. En este sentido, la Superintendencia ha indicado que los condicionamientos comportamentales están dirigidos a evitar que se genere un ambiente propicio para que se presenten o fomenten restricciones indebidas de la competencia²⁸².

De otra parte, esta Superintendencia ha establecido que las obligaciones que se imponen al ente integrado deben ser claras y precisas, ya que esto garantizará el adecuado seguimiento de los compromisos asumidos por el ente integrado. Sobre el particular, en la Guía de Integraciones Empresariales determina que:

“Los condicionamientos deben ser redactados en forma clara y precisa y estar acompañados de un seguimiento continuo por parte de la SIC. Para tal fin, se establece la obligación para las empresas de efectuar reportes periódicos donde se informe el adelanto de los compromisos estructurales y la permanencia de los compromisos de comportamiento”²⁸³.

De otra manera, es importante destacar que la autoridad de competencia tiene la posibilidad de imponer condicionamientos adicionales a los propuestos por las intervinientes, siempre y cuando estén dirigidos a preservar las condiciones de competencia o a neutralizar los efectos negativos derivados de la materialización de la operación²⁸⁴. De esta forma, si bien el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009 indica que las intervinientes pueden “*proponer acciones o comportamientos a seguir para neutralizar los posibles efectos anticompetitivos de la operación*”, nada obsta para que la Superintendencia, a mutuo propio, adopte una serie de compromisos adicionales o complementarios a los que han sido propuestos por las intervinientes²⁸⁵.

Por último, el artículo 12 de la Ley 1340 de 2009 indica que, en el caso de la aplicación de la excepción de eficiencia²⁸⁶, la autoridad de competencia podrá en todo caso adoptar una serie de condicionamientos que deberá ser consistente con los argumentos, estudios, pruebas y compromisos presentados por las intervinientes en la solicitud de aplicación de esta excepción.

Conforme a lo indicado, la figura de los condicionamientos en el ordenamiento colombiano está dotada de las siguientes características:

²⁸⁰ Per Hellstrom, Frank Maler-Rigaud & Friedrich Wenzel Bulst, Remedies in European Antitrust Law. 76 Antitrust L.J. 43, Sección II.

²⁸¹ Condiciones impuestas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en el marco de una operación de concentración en el derecho chileno. Santiago Montt Oyarzun.

²⁸² Superintendencia de Industria y Comercio. Resoluciones No. 23645 de 2022 y 32140 de 2022.

²⁸³ Sección 178, Guía de integraciones empresariales.

²⁸⁴ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 29936 de 2022. En esta decisión la Superintendencia determinó que los condicionamientos propuestos resultaban ser insuficientes para garantizar la preservación efectiva de la competencia en un escenario post-integración.

²⁸⁵ Resolución No. 38982 de 2014, Resolución No. 76541 de 2017, Resolución No. 84970 de 2018 y Resolución No. 83647 de 2022.

²⁸⁶ Esta misma lógica ha sido reconocida para el caso de la excepción de empresa en crisis. En los que la autoridad de competencia ha determinado la posibilidad de imponer condicionamientos a pesar de haberse configurado esta excepción, ver Resoluciones No. 13544 de 2006 y 90622 de 2015.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

- (i) Deben ser suficientes para preservar las condiciones de competencia en un escenario post-integración.
- (ii) De manera excepcional o adicional, estarán dirigidos a controlar los posibles efectos negativos derivados de la operación aprobada.
- (iii) En su estudio se debe identificar y aislar o eliminar el efecto anticompetitivo que produciría la materialización de la integración.
- (iv) Podrán ser estructurales o comportamentales, según los riesgos identificados.
- (v) Su redacción deberá ser clara y precisa con el fin de garantizar el adecuado seguimiento de estos.
- (vi) Podrán ser adoptados de la propuesta de las intervinientes, o a mutuo propio por la autoridad de competencia.
- (vii) Podrán adoptarse incluso en aquellos escenarios en los que se ha configurado la excepción de eficiencia.

Bajo este panorama se determinarán los condicionamientos en esta operación.

21.2. Fundamentos de los condicionamientos procedentes

En este aparte la Superintendencia realizará el análisis necesario para determinar los condicionamientos procedentes con el fin de preservar las condiciones de competencia en los mercados afectados y controlar los posibles efectos negativos que se seguirían de la operación. Para el efecto, presentará las consideraciones correspondientes sobre los principales condicionamientos propuestos y, en particular, aquellos que plantean una mayor complejidad o han generado mayores discusiones en el marco de esta actuación administrativa. Esta exposición se realizará de la siguiente forma. Primero, se presentará una síntesis del riesgo de competencia identificado. Segundo, se describirán las propuestas de condicionamientos formuladas por las **INTERVINIENTES**. Tercero, se expondrán las consideraciones correspondientes para diseñar el condicionamiento procedente.

21.2.1. En relación con los riesgos en los mercados de servicios móviles

21.2.1.1. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos en el mercado mayorista de acceso y originación móvil de RAN y OMV

A. Síntesis del riesgo de competencia

En los mercados mayoristas de acceso y originación (RAN y OMV) la integración eleva la concentración y el poder de negociación del ente integrado. En RAN la presión competitiva de otros oferentes es incierta cuando el servicio se presta a rivales en el minorista, mientras que en OMV podría configurarse un monopolio de oferta efectiva. El riesgo se materializaría principalmente en la fase de renegociación, toda vez que los OMV, **WOM** y eventuales entrantes quedarían con escaso poder de negociación y podrían quedar expuestos a tarifas más altas o condiciones restrictivas, comprometiendo su capacidad de disciplinar el mercado minorista. Los instrumentos regulatorios actuales —techos elevados y tarifas observadas también altas— podrían resultar insuficientes para garantizar competencia efectiva aguas abajo. A ello se suma un riesgo operativo de continuidad del servicio para usuarios de OMV ante eventuales migraciones técnicas (por ejemplo, cambios de SIM), con impactos en percepción, fidelización y competitividad de estos agentes.

B. Propuesta de condicionamientos

Las **INTERVINIENTES** propusieron condicionamientos tanto para el acceso y originación en el mercado de RAN como en el que participan los OMV. En síntesis,

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

para RAN se comprometieron a establecer una tarifa de \$■ pesos por megabyte (+IVA), que es más favorable que la que ambas empresas ofrecen actualmente de manera separada. En relación con el mercado de acceso de OMV ofrecieron dos tipos de condicionamientos dependiendo de la estructura de la relación contractual que tienen con los OMV que acceden a sus redes. Para el caso de los OMV que tienen contratos con modelo tarifario se comprometieron a establecer nuevas tarifas que son menores frente a las que se aplican actualmente, específicamente propusieron tarifas que están entre \$■ y \$■ pesos por megabyte (+IVA), dependiendo del tráfico cursado. A los OMV con los que tienen contratos con modelo de participación en ingresos (*revenue share*) ofrecieron garantizar las condiciones contractuales actuales durante la vigencia del condicionamiento. En adición, se comprometieron a aplicar las condiciones contractuales que están incluidas en los contratos que tiene **TIGO** con los OMV porque resultan más favorables para estos agentes. Por último, con el fin de evitar que como consecuencia de las operaciones técnicas asociadas a la integración los usuarios de los OMV deban realizar trámites adicionales para el uso continuado del servicio con el OMV al que están vinculados, ofrecieron adoptar medidas para mitigar ese riesgo.

C. Consideraciones de la Superintendencia

Esta Superintendencia analizará los dos elementos de la propuesta, primero la el relacionado con el acceso a RAN y luego el que atañe a la prestación de servicios a los OMV

Consideraciones en relación con el acceso a RAN

De conformidad con lo que se explicó al identificar los riesgos de competencia, existen elementos de juicio que permiten concluir que es razonable acoger compromisos de las **INTERVINIENTES** sobre los niveles de las tarifas que cobran para acceder a RAN a los PRST que tienen una cuota de participación de mercado inferior. Esta es una medida de carácter estructural que es necesaria y proporcional porque permite garantizar que la integración no resulte en un desmejoramiento de las condiciones de acceso a RAN a través de un incremento de tarifas que obstaculice a los competidores del ente integrado y, por esa vía, que también comprometa las dinámicas de competencia en el mercado minorista de prestación de servicios móviles.

Ahora bien, el condicionamiento que se estructurará con base en el compromiso de las **INTERVINIENTES** tiene como función establecer, de manera estrictamente temporal, un nivel de tarifas que de manera razonable permita conservar una dinámica de competencia suficientemente efectiva en los mercados mayorista y minorista móviles. Su función, entonces, será contribuir a la implementación de un nivel de tarifas que cumpla ese propósito mientras la **CRC** diseña la regulación procedente en esta materia previo el necesario adelantamiento del correspondiente procedimiento administrativo para determinar las tarifas procedentes ante la nueva configuración de los mercados.

Teniendo claro el objetivo del condicionamiento analizado, corresponde ahora establecer si la tarifa ofrecida por las **INTERVINIENTES** cumple con la función de preservar las condiciones de competencia en los mercados en cuestión y controlar los posibles efectos negativos que se seguirían de la operación. En concepto de la Superintendencia, la información recaudada, las intervenciones de las diversas autoridades que han participado y las opiniones de los terceros permiten concluir de manera razonable que una tarifa máxima de \$■ pesos por megabyte (+IVA) es idónea para cumplir el propósito descrito. De un lado – como se indicó en el numeral 20.2.1.1. de este acto administrativo (riesgos RAN)–, esa tarifa es inferior al precio promedio en el mercado que los PRST

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

cobran a los usuarios finales por la prestación del servicio durante el último periodo analizado, de manera que **WOM** quedaría en condiciones de competir efectivamente. En efecto, como ya se explicó, el precio promedio se ubica en \$[REDACTED] pesos por megabyte (+IVA), mientras que la tarifa de RAN que las **INTERVINIENTES** ofrecerían a **WOM** sería de \$[REDACTED] pesos por megabyte (+IVA). De otro lado, no puede perderse de vista que la tarifa propuesta representa un descuento considerable frente a la que actualmente cobran las **INTERVINIENTES** a **WOM**, en niveles de aproximadamente [REDACTED]% para el caso de la que ofrece **TIGO** –que es el agente adquirente en la transacción–.

Las consideraciones anteriores claramente no se podrían desvirtuar con la posición que ha presentado **WOM** para discutir el nivel tarifario que ofrecieron las **INTERVINIENTES**. El fundamento principal de esta conclusión es que la posición de **WOM**, además de que no ha estado respaldada con soportes técnicos suficientes para caracterizar la tarifa propuesta como elevada, ha variado sustancialmente en el curso de esta actuación administrativa.

En conclusión, el material probatorio recaudado permite concluir que la tarifa ofrecida por las **INTERVINIENTES** es razonable para otorgar mejores condiciones de competencia a **WOM** –y a los nuevos PRST que puedan ingresar al mercado colombiano–, mientras la **CRC** expide la regulación correspondiente que, de manera precisa, determine los precios procedentes en las nuevas condiciones del mercado. En consecuencia, el condicionamiento así estructurado cumplirá el propósito de permitir que **WOM** –en caso de que realice las inversiones necesarias y traduzca los beneficios correspondientes en mejores ofertas para los usuarios– tenga la posibilidad de mantenerse y desarrollarse en el mercado para ejercer presiones competitivas sobre los PRST con mayor participación.

Consideraciones en relación con el acceso de OMV

En materia de acceso de OMV las intervinientes se comprometieron a mantener las condiciones actuales de contratación que resultan favorables para dinamizar la competencia en ese mercado y, además, establecer mejores tarifas para los OMV que tienen contratos con modelo tarifario. En concepto de la Superintendencia, estos compromisos son necesarios y proporcionales para garantizar que los OMV mantengan condiciones para competir en el mercado y generar presiones competitivas hacia los PRST con mayor participación. Así mismo, esos compromisos permiten controlar el riesgo de competencia que se seguiría de la operación de integración que, como ya está claro, consiste precisamente en que el ente integrado desmejore las condiciones de contratación de los OMV.

En adición, las tarifas propuestas por las **INTERVINIENTES** como medida correctiva en efecto revisten una mejora sustancial a las condiciones actuales del mercado. A modo de ejemplo, la tarifa base pagada actualmente por **SUMA MÓVIL, PLINTRON, LIWA y LOV** es de \$[REDACTED] pesos por megabyte con **TIGO**, mientras que la tarifa pagada por **SUMA MÓVIL** a **MOVISTAR** es de \$[REDACTED] pesos por megabyte. Así, el menor ahorro obtenido a través del condicionamiento por los OMV referidos en su contrato con **TIGO** asciende a \$[REDACTED] pesos por megabyte, lo que representa una disminución de aproximadamente el [REDACTED]% con relación a la tarifa actual, disminución que podría ascender a un [REDACTED]% según el tráfico causado. Del mismo modo, con relación al contrato actual de **SUMA MÓVIL** con **MOVISTAR**, el mínimo descuento garantizado a través del condicionamiento sería de \$[REDACTED] pesos por megabyte, que equivale a una reducción del [REDACTED]% y podría ascender hasta un [REDACTED]% según el nivel de tráfico.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

21.2.1.2. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos en el mercado minorista de servicios móviles

A. Síntesis del riesgo de competencia

En el mercado minorista de servicios móviles la reducción de los principales operadores de tres a dos incrementa el riesgo de efectos coordinados y de menor intensidad competitiva, aun cuando la integración también tenga el potencial de equilibrar la estructura y fortalecer la rivalidad frente a **CLARO**. El riesgo central es que el ente integrado concentre su estrategia en debilitar a operadores de menor escala —OMVs y **WOM**—, quienes disciplinan los precios en este mercado, con lo que erosionaría la diversidad de ofertas. La posibilidad de empaquetar servicios fijos y móviles añade preocupaciones de transparencia tarifaria: sin desagregación clara de precios por componente, los usuarios podrían subestimar el costo real del servicio móvil, distorsionando la competencia frente a agentes que no integran paquetes.

B. Propuestas de condicionamientos

Las **INTERVINIENTES** propusieron condicionamientos que están encaminados a ofrecer información suficiente a los usuarios sobre la realización de la operación y, adicionalmente, un compromiso de no formular ofertas dirigidas específicamente a usuarios de los PRST que tengan menor participación de mercado —categoría que incluye a **WOM** y los OMV—. Sin embargo, las **INTERVINIENTES** advirtieron que proponen conservar la posibilidad de presentar ofertas a usuarios de PRST con menor participación si esos PRST formularon primero ofertas dirigidas a usuarios de las **INTERVINIENTES**.

C. Consideraciones de la Superintendencia

Consideraciones en relación con el suministro de información

Esta Superintendencia considera que ese compromiso es viable porque, al otorgar información sobre la operación, garantiza que los usuarios de las **INTERVINIENTES** que resultarían afectados de manera principal —que son los usuarios que actualmente están vinculados a **MOVISTAR**— tengan conocimiento de la situación y, por esa vía, queden en condiciones de ejercer su libertad de elección en los mercados afectados.

*Consideraciones en relación con el compromiso de no dirigir ofertas y publicidad específicamente a PRST con menor participación que las **INTERVINIENTES***

Como ya está claro, uno de los objetivos fundamentales de los condicionamientos que son indispensables en este caso es garantizar la posibilidad de que los PRST que tendrán la participación minoritaria de mercado mantengan condiciones para ejercer presiones competitivas efectivas contra los agentes que tendrán la participación mayoritaria, esto es, **CLARO** y el ente integrado. Este es un elemento fundamental para que la operación materialice los beneficios potenciales que ofrece y, en ese mismo sentido, pueda precaver los riesgos de competencia inherentes a ella.

Con ese objetivo en mente, esta Superintendencia considera que el compromiso de que las **INTERVINIENTES** no dirijan ofertas o publicidad específicamente hacia los usuarios de PRST con menor participación es fundamental para promover que las **INTERVINIENTES** ejerzan presiones competitivas sobre **CLARO** en lugar de tratar de ganar participación de mercado en perjuicio de operadores con participación pequeña. Por esa razón, se acogerá el compromiso propuesto.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Sin embargo, no se acogerá la excepción propuesta por las **INTERVINIENTES** según la cual podrán hacer ofertas o promover publicidad hacia usuarios de PRST con menor participación como respuesta a ofertas o campañas que esos PRST dirijan hacia los usuarios de las **INTERVINIENTES**. El fundamento de esta decisión es que un condicionamiento en esos términos desincentivaría las presiones competitivas que los agentes con menor participación podrían ejercer sobre las **INTERVINIENTES** y, además, promovería que ellas decidieran competir hacia abajo en lugar de generar presiones sobre el operador dominante. Esta conclusión se sustenta en la siguiente consideración: si una PRST con menor participación que las **INTERVINIENTES** decide promover una oferta dirigida específicamente a los usuarios de las **INTERVINIENTES**, es altamente probable que la oferta más atractiva tenga condiciones que incluso son mejores que las que ese PRST ofrece a sus propios usuarios. Esto es así porque el objetivo de la oferta es precisamente ampliar su base de usuarios. Si las **INTERVINIENTES** estuvieran habilitadas para responder a esa oferta mediante una oferta igual dirigida a los usuarios del PRST con menor participación que inició la campaña, el resultado sería que las **INTERVINIENTES** estarían formulando una oferta más atractiva que la que el PRST correspondiente ofrece a sus usuarios. En consecuencia, la decisión racional del PRST sería no hacer la oferta que inició la situación y, entonces, limitar su posibilidad de ejercer presiones competitivas sobre las **INTERVINIENTES**. Con fundamento en estas consideraciones, acoger esa propuesta sería contrario al objetivo principal de los condicionamientos que determinan la autorización de la integración.

21.3. En relación con los riesgos en los mercados de servicios fijos

21.3.1.1. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos en los mercados de servicios fijos a nivel municipal

A. Síntesis del riesgo de competencia

En servicios fijos definidos a nivel municipal —voz saliente local y nacional, internet fijo residencial y corporativo, y paquetes Dúo Play 1 y Triple Play— la suma de participaciones podría elevar sustancialmente la concentración y debilitar la presión competitiva, especialmente en municipios donde **TIGO** y **MOVISTAR** son rivales cercanos o principales oferentes. Ello puede traducirse, con heterogeneidad territorial, en mayores precios, menor calidad, reducción de la variedad de planes y menores incentivos para expandir o modernizar redes, con potenciales efectos adversos sobre el bienestar de los consumidores y la competencia dinámica en el largo plazo. Esta preocupación no es uniforme, pues en varios municipios el efecto sería limitado o incluso procompetitivo al acortar brechas frente al operador líder. No obstante, en áreas con débil rivalidad o presencia incipiente de terceros el riesgo es elevado.

B. Propuestas de condicionamientos

Las **INTERVINIENTES** formularon su propuesta partiendo de la clasificación de municipios en los que existen preocupaciones de competencia, tanto aquellos en los que la preocupación es alta como aquellos en los que existen factores que sugieren una atención moderada. El condicionamiento propuesto es que en todos los municipios en lo que la integración generará una preocupación alta de competencia las **INTERVINIENTES** se comprometerían a ofrecer una tarifa que sería determinada con base en la que se ofrece en otros municipios en los que existen dinámicas de competencia activas y que tienen las condiciones para servir como punto de referencia. En adición, las **INTERVINIENTES** propusieron que esta misma medida se aplique a un número considerable de los municipios

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

en los que existen elementos que sugieren una atención moderada. De otra parte, también ofrecieron que las condiciones de calidad en todos los municipios que están abarcados en los condicionamientos se mantengan al menos en los niveles que existen antes de la materialización de la operación.

C. Consideraciones de la Superintendencia

En concepto de la Superintendencia, la propuesta formulada es necesaria y proporcional para solucionar el riesgo de competencia que fue identificado. En efecto, la medida analizada garantizará que se mantengan las condiciones de competencia en los mercados afectados y que se controlen los posibles efectos negativos que se seguirían de la operación.

Para sustentar la conclusión expuesta es necesario iniciar con un análisis del conjunto de municipios que las **INTERVINIENTES** proponen beneficiar con la propuesta. Como se pasa a explicar, el conjunto determinado es razonable porque incluye todos los municipios en los que efectivamente existen preocupaciones altas de competencia y, además, abarca un número significativo de aquellos en los que hay factores de atención pero en los que no podría afirmarse de manera concluyente que efectivamente se materializará un desmejoramiento sustancial. Esta consideración se soporta en el siguiente análisis que comprende cada uno de los mercados afectados.

(i) Mercado voz saliente local y nacional

Con relación a los municipios cubiertos mediante el presente condicionamiento, esta Superintendencia aclara que todos aquellos municipios clasificados como de alta preocupación serán cubiertos e, incluso, 78 de los 255 municipios de preocupación moderada referidos en la Tabla No. 17 también serán cobijados por la medida. Al respecto, es importante destacar que este es un mercado en declive y que, adicionalmente, hay una alta sustituibilidad asimétrica desde el mercado de servicios móviles, lo cual implica que los usuarios pueden fácilmente migrar a opciones móviles ante desmejoramientos en el servicio fijo, tal y como lo refirió en su momento la **CRC**²⁸⁷.

En razón de lo anterior, esta Superintendencia considera que la cobertura propuesta atiende los problemas más graves producto de la integración, al establecer un mecanismo que reduce las afectaciones en los municipios más preocupantes y cobija incluso a otros cuyas estructuras de mercado no levantan tantas alertas. Así, la cobertura propuesta en conjunto con la sustituibilidad presentada desde el mercado de servicios móviles, protegen a los consumidores de las afectaciones potenciales que podrían derivarse de la materialización de la operación.

(ii) Internet fijo residencial

De los 31 municipios relacionados en la Tabla No. 18, en la que se establecieron los municipios que esta Superintendencia encontró con niveles de preocupación alto y moderado, 23 están cobijados por este condicionamiento, así: los 8 municipios clasificados como de preocupación alta y 15 de los municipios clasificados como de preocupación moderada.

Al respecto, esta Superintendencia considera pertinente resaltar que los 8 municipios de preocupación moderada que no están cobijados por la medida presentan un IHH promedio de [REDACTED], aproximadamente. Esto significa que,

²⁸⁷ Documento “24546942—0006460003” del consecutivo 646 de la Carpeta Pública, página 171, (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

aunque se presenten variaciones importantes en el IHH, ello no está reflejando adecuadamente una pérdida de competitividad al interior de dichos mercados. En efecto, en los municipios de Úmbita, La Estrella, Betulia, San Andrés y Copacabana, clasificados como de preocupación moderada, las **INTERVINIENTES** ya se encontraban en la posición de liderazgo. Por otro lado, en Rionegro, Mitú y El Rosario, aunque hay una variación sustancial del IHH y hay un cambio de liderazgo a favor del ente integrado, el delta del índice de Stenbacka es positivo, significando ello que, con la materialización de la integración, el ente integrado y su inmediato seguidor estarán en una situación más equiparable que lo que existía previamente, pudiendo propiciar la competencia efectiva entre ellos.

En línea con lo anterior, esta Superintendencia estima que estos 8 municipios no cobijados por este condicionamiento presentan características a su interior que permiten establecer, con razones técnicas suficientes, que su inclusión en la medida no es necesaria.

(iii) Internet fijo corporativo

De los 49 municipios referidos en la Tabla No. 19, en los que esta Superintendencia estableció los municipios clasificados como de preocupación alta y moderada, 39 están cobijados por esta medida. Vale resaltar, como se ha mencionado previamente, que todos los 26 municipios de alta preocupación se verán beneficiados por el condicionamiento.

Con relación a estos 10 municipios excluidos, es importante remarcar que ostentan un IHH promedio de [REDACTED], alcanzando en uno de ellos incluso un IHH de [REDACTED]. Esto da cuenta de la alta concentración que estos mercados arrastran actualmente, por lo que la operación analizada no va a transformar significativamente las capacidades competitivas en su interior. Además, la variación promedio en el IHH alcanzaría un valor de [REDACTED] unidades, lo que en este contexto no reviste una significatividad tan elevada. Adicionalmente, en ninguno de estos mercados existiría un cambio de liderazgo producto de la integración. Efectivamente, en 9 de los 10 municipios las **INTERVINIENTES** ya ostentan el liderazgo y en el municipio restante, que es Yumbo, el ente integrado no asumiría esta posición, de manera que además aumentaría la presión competitiva sobre el líder al establecerse como segundo agente vía participación.

En vista de lo anterior, esta Superintendencia considera razonable no incluir a estos municipios en la medida. Como se expuso, la concentración de estos mercados ya es considerablemente alta, no presenta variaciones tan significativas como las que presentan los municipios de preocupación alta y tampoco implica cambios en el liderazgo.

(iv) Dúo Play 1

Con relación a este mercado, esta Superintendencia relacionó 59 municipios al clasificarlos como de alta y moderada preocupación, tal y como consta en la Tabla No. 20. De estos, 43 municipios fueron clasificados como de alta preocupación y serán atendidos por esta medida.

Con respecto a los 12 municipios excluidos vale la pena resaltar que ellos presentan un IHH promedio de [REDACTED] unidades, aproximadamente. Esto significa que estos mercados presentan una concentración elevada previo a la integración. En ese sentido, variaciones promedio de [REDACTED] puntos, como se presenta en esos municipios, no constituyen una afectación sobre la competencia que represente modificaciones importantes en las condiciones de los mercados. En adición a lo anterior, solo en Cajicá habría un cambio de

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

liderazgo, pero la participación más grande pasaría de ■% a ■%, lo cual no representa un cambio significativo que pueda modificar la estructura general de este mercado.

En resumen, esta Superintendencia considera que no hay razones de peso que justifiquen la inclusión de estos municipios en este condicionamiento, toda vez que son municipios con altísimas concentraciones previas, con cambios en el IHH relativamente pequeños y, además, en 9 de los 10 municipios no existirá un cambio de liderazgo. Así, la operación proyectada no tiene la potencialidad de afectar de manera preocupante estos mercados.

(v) Triple Play

Finalmente, tal y como se estableció en la Tabla No. 21, en la que se establecieron los municipios que esta Superintendencia clasificó como preocupantes, hay 6 municipios de alta preocupación y 39 de preocupación moderada.

Nuevamente, estos 6 municipios de alta preocupación están cubiertos por el presente condicionamiento, así como 28 de preocupación moderada. Al respecto, es importante mencionar que estos municipios no cobijados por esta medida presentan actualmente un IHH promedio de ■ unidades, aproximadamente. Es decir, son municipios con una concentración promedio alta. A su vez, vale la pena resaltar que la variación media del IHH en estos municipios ascendería a ■ puntos, aproximadamente, por lo que la operación proyectada no tiene la potencialidad de impactar significativamente la estructura de estos mercados.

Adicionalmente, en ninguno de estos municipios el ente integrado pasaría a ser líder, a menos que alguna de las **INTERVINIENTES** ya lo sea.

En ese sentido, esta Superintendencia no encuentra razones para extender el condicionamiento a estos mercados, que presentan actualmente concentraciones en extremo elevadas y en los que las variaciones en el IHH no modificarían notablemente la estructura competitiva de estos mercados.

De otra parte, existen también elementos de juicio que permiten concluir razonablemente que los municipios que actuarían como puntos de referencia reúnen las condiciones para tener ese papel en el diseño del condicionamiento.

Al respecto, está claro que el objetivo central de este condicionamiento es asegurar que, en aquellos municipios clasificados como de preocupación alta o moderada a lo largo de los diferentes mercados de servicios fijos, se mantengan condiciones de rivalidad, calidad y estructura del mercado, que protejan a los usuarios de potenciales perjuicios que podrían derivarse de la integración. En ese sentido, resulta importante enfocarse en aquellas variables que puedan garantizar que los “Municipios Ancla” sirvan como puntos de referencia para asegurar que los “Municipios Beneficiados” puedan recibir una paridad de ofertas efectiva.

En primer lugar, es necesario referirse al conjunto de municipios que pueden constituir los “Municipios Ancla”. Esta Superintendencia considera que es razonable circunscribir estos candidatos a municipios que cuenten con presencia de las **INTERVINIENTES**. Resulta claro que debe contarse con operación en internet fijo que permita, posteriormente, replicar las ofertas en otros municipios. Por otro lado, el número de accesos es un buen indicador de la escala y madurez del mercado. En ese sentido, municipios con un número importante de accesos permiten observar estructuras comerciales consolidadas, patrones de rivalidad más estables y condiciones de competencia que reflejen de buena

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

manera lo que ocurre al interior de estos mercados. Estos elementos juegan un papel crucial a la hora de garantizar que los “Municipios Ancla” funcionen como puntos de referencia confiables, ya que mercados con tamaños pequeños, o con baja penetración, no permiten inferir estándares de competencia replicables, mientras que mercados con un mayor número de accesos pueden evidenciar mejor las dinámicas competitivas de mediano y largo plazo, niveles de demanda sostenidos y estrategias competitivas ya consolidadas por parte de los competidores.

En la misma línea, considerar el número de accesos como variable relevante permite que el condicionamiento tenga un impacto material en la mayor proporción posible del mercado, pues ofrece una base para seleccionar municipios donde las decisiones comerciales del operador integrado tienen efectos relevantes sobre un número importante de usuarios y sobre la estructura competitiva agregada.

Por otro lado, es importante tomar en consideración la disponibilidad tecnológica a la hora de realizar una selección adecuada de los “Municipios Ancla”. En efecto, las dinámicas competitivas y de calidad del servicio en FTTH no son equiparables a las de cable coaxial o de cobre. Para esta Superintendencia resulta claro que las estructuras de costos y márgenes de ganancia difieren sustancialmente entre estos escenarios. Así las cosas, resulta razonable optar por elegir “Municipios Ancla” a aquellos que permitan, por las características tecnológicas descritas, replicar las ofertas en otros municipios con condiciones que resulten similares. Esto permite evitar distorsiones al realizar la comparación, mejora la replicabilidad del estándar competitivo y permite que el condicionamiento se ajuste a las particularidades operativas del sector. Así las cosas, un “Municipio Ancla” cuya principal tecnología sea a través de FTTH, deberá servir de referencia para replicar su oferta en municipios donde esta tecnología también sea la predominante. Del mismo modo, para replicar ofertas en municipios donde la tecnología preponderante sea a través de cable coaxial o de cobre, deberá tener un “Municipio Ancla” correspondiente que también utilice de forma predominante esta tecnología.

Adicionalmente, esta Superintendencia considera que los “Municipios Ancla” también deben restringirse a aquellos municipios donde esta Superintendencia ha identificado que no existen riesgos significativos para la competencia, toda vez que el objetivo es replicar ofertas que se encuentren en un entorno competitivo para así proteger a los usuarios que se encuentran en mercados más concentrados y que podrían ser objeto de afectaciones por cuenta del ente integrado en ausencia de estas medidas.

En resumen, un “Municipio Ancla” adecuado debe incorporar las variables de número de accesos, tecnología disponible y solidez competitiva, lo que permitiría garantizar que los Municipios Priorizados puedan gozar de ofertas generadas en entornos competitivos y que cuenten, tanto con madurez de mercado comparables como con las mismas tecnologías predominantes.

Sobre la base de lo expuesto, la Superintendencia considera adecuado el condicionamiento propuesto. Como se verá adelante, consiste en que en los “Municipios Beneficiados” las **INTERVINIENTES** ofrecerán para los servicios fijos de voz saliente local y nacional, internet fijo residencial, internet fijo corporativo, y paquetes Dúo Play 1 y Triple Play, tarifas equivalentes o mejores a las que ofrecen para todos esos servicios en los “Municipios Ancla”.

21.3.1.2. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos derivados del control que el ente integrado ejercería sobre ONNET

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

A. Síntesis del riesgo de competencia

La participación de **MOVISTAR** –y posteriormente del ente integrado– con [REDACTED] en **ONNET** plantea riesgos verticales y de información sensible. La potencial influencia en decisiones estratégicas de la red neutral (priorización de inversiones, políticas comerciales, asignación de capacidad) y el eventual acceso a información comercial y técnica de competidores pueden configurar barreras de entrada o de expansión en los mercados minoristas de internet fijo, afectando la simetría competitiva y la neutralidad de este insumo mayorista.

B. Propuestas de condicionamientos

Las **INTERVINIENTES** propusieron condicionamientos para los dos elementos que generan un riesgo de competencia. Sobre el manejo adecuado de la información, ofrecieron un conjunto de medidas orientada a garantizar que las **INTERVINIENTES** no podrán acceder a información sensible de los agentes que interactúan con **ONNET**. Frente al riesgo vertical, se comprometieron a no ejercer el poder de veto en cuestión en relación con decisiones fundamentales en las que ese riesgo podría materializarse. En adición, propusieron un mecanismo de suministro de información y vigilancia que permitirá que esta Superintendencia verifique de manera oportuna que la participación de **MOVISTAR** en **ONNET** no será utilizada para discriminar competidores que pretendan acceder a la infraestructura que ofrece aquella compañía.

C. Consideraciones de la Superintendencia

En concepto de la Superintendencia, los condicionamientos propuestos enfrentan de manera razonable y suficiente los riesgos de competencia que han sido identificados en este caso. De un lado, las medidas sobre el adecuado manejo de información, que serán controlables por la Dirección de Cumplimiento, permiten corroborar que las **INTERVINIENTES** no podrán aprovechar la participación que tienen en **ONNET** para acceder a información sensible de sus competidores. Del otro, la renuncia expresa al ejercicio del derecho de veto elimina el riesgo vertical de competencia, pues es precisamente la posibilidad de impedir la adopción de determinadas decisiones de mercado de **ONNET** lo que genera preocupaciones en este punto. Ahora bien, aunque las **INTERVINIENTES** mantendrán la posibilidad de ejercer el derecho de veto en relación con el plan de negocio de **ONNET**, los mecanismos de vigilancia ofrecidos permitirán que esta Superintendencia verifique de manera oportuna que el ejercicio de ese derecho no será usado para adoptar decisiones discriminatorias que afecten las dinámicas de competencia en los mercados analizados.

21.4. Los condicionamientos procedentes

Por el tiempo de vigencia que se establezca en el presente acto administrativo el ente integrado deberá adoptar los siguientes condicionamientos:

DEFINICIONES

Para efectos de estos condicionamientos, se deberá tener presente las siguientes definiciones:

- **CONTROL:** En los términos del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, se entiende como la posibilidad de influenciar directa o indirectamente la política empresarial, la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, la variación de la actividad a la que se dedica la empresa o la disposición de los bienes o derechos esenciales para el desarrollo de la actividad de la empresa.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

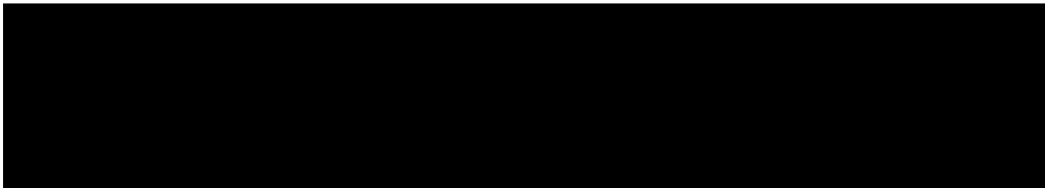
- **CRC:** Comisión de Regulación de Comunicaciones
- **CIERRE INICIAL DE LA OPERACIÓN:** De conformidad con lo establecido en la Sección 2.3 del Contrato de Compraventa de Acciones por y entre **MILlicom Spain, S.L., Telefónica Hispanoamérica, S.A., Telefónica S.A. y MILlicom International Cellular S.A.** de fecha 12 de marzo de 2025, se denomina “Cierre Inicial” el cierre de la Oferta Pública de Adquisición y la transferencia, venta, traspaso y entrega del cien por ciento (100%) de las Acciones del Vendedor (que no sean las Acciones Pignoras de la Compañía) por parte del Vendedor al Comprador.
- **OMV:** Operador Móvil Virtual
- **OMR:** Operadores Móviles con Red Propia
- **PRST:** Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones
- **RAN:** Roaming Automático Nacional
- **MOVISTAR:** Persona jurídica correspondiente a la razón social **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC, INTERVINIENTE** dentro de la presente actuación, o cualquier persona que controle, sobre las cuales recaerían los condicionamientos.
- **TIGO:** Persona jurídica correspondiente a la razón social **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., INTERVINIENTE** dentro de la presente actuación, o cualquier persona que controle, sobre las cuales recaerían los condicionamientos.
- **INTERVINIENTES:** De manera conjunta se refiere a las sociedades **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**
- **Auditor Experto:** Persona jurídica, independiente de las **INTERVINIENTES**, sus controlantes, matrices y subordinadas, que supervisará el cumplimiento de los condicionamientos.

21.4.1. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos en el mercado mayorista de acceso y originación móvil en todo el territorio nacional

Las **INTERVINIENTES** se obligan a adoptar y mantener las siguientes medidas:

21.4.1.1. En relación con los Operadores Móviles Virtuales

- a. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a implementar la estructura contractual y los términos y condiciones de los contratos de **TIGO**, para los contratos actuales o futuros con cualquier OMV, a partir de los cuales ofrecerán las siguientes condiciones:
- i. Para los contratos con modelo tarifario, los OMV tendrán las siguientes tarifas con descuento (+IVA) durante la vigencia del condicionamiento:



RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

- ii. Para los contratos con modelo de participación en ingresos (*revenue share*) se garantizarán las condiciones contractuales actuales durante la vigencia del presente condicionamiento.
- iii. En el evento en que los contratos establezcan plazos que excedan la vigencia del condicionamiento, las **INTERVINIENTES** garantizarán las condiciones durante el plazo establecido en el contrato.
- iv. Las **INTERVINIENTES** garantizarán la inclusión de tecnología 5G bajo las mismas tarifas según el esquema pactado con los OMV.
- v. En caso de que ingresen al mercado nuevos OMV, los contratos que las **INTERVINIENTES** celebren incluirán los términos y condiciones referidos en el presente condicionamiento o más beneficiosos para el OMV entrante.
- vi. Para calcular los volúmenes requeridos tanto en los contratos con modelo tarifario como en los contratos con modelo de participación en ingresos (*revenue share*), las **INTERVINIENTES** tendrán en cuenta el tráfico cursado en ambas redes.
- vii. Si actualmente un OMV tiene mejores condiciones que las establecidas en este condicionamiento, las **INTERVINIENTES** deberán mantener las condiciones más favorables.

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a implementar los cambios relacionados en este literal en los contratos vigentes con los respectivos OMV. Para ello, deberán realizar las modificaciones contractuales respectivas de manera unilateral y notificar los cambios introducidos a los OMV. Los términos para la implementación de los cambios a los que se refiere el presente condicionamiento serán los siguientes:

- Se establece como tiempo límite para el perfeccionamiento de las modificaciones referidas en el presente condicionamiento el término de [REDACTED] contado a partir del Cierre Inicial de la operación.
- Las **INTERVINIENTES** deberán remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia copia de los contratos modificados dentro de los [REDACTED] hábiles siguientes a su perfeccionamiento.

b. Las **INTERVINIENTES** implementarán todas las medidas a su alcance para impedir que, como consecuencia de las operaciones técnicas asociadas a la integración, los usuarios de los OMV deban realizar trámites adicionales para el uso continuado del servicio con el OMV al que están vinculados.

En caso de que resulte técnicamente necesario efectuar cambios que puedan afectar a los usuarios de los OMV —como el reemplazo de tarjetas SIM a los usuarios de los OMV alojados en la red del ente integrado—, las **INTERVINIENTES** deberán presentar un plan de contingencia en el que se establezcan las medidas técnicas, operativas y logísticas que se implementarán. Dicho plan deberá contemplar los procedimientos, cronogramas, mecanismos de comunicación a los usuarios y las estrategias para garantizar la continuidad, calidad y cobertura del servicio durante su ejecución, sin generar afectaciones a los usuarios.

El plan de contingencia deberá ser presentado a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia [REDACTED] antes al inicio de cualquier actividad que implique cambios para los usuarios de OMV alojados en la red del ente integrado,

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

y permanecerá vigente hasta la culminación total de las acciones previstas en él.

c. Las **INTERVINIENTES** deberán seguir cumpliendo el condicionamiento impuesto mediante la Resolución No. 61548 de 2023 consistente en no realizar modificaciones unilaterales, injustificadas y/o intempestivas sobre los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales que tengan vigentes con los OMV o las que se establezcan en el futuro con ocasión de los condicionamientos a los que se comprometen en el presente acto administrativo.

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia, de forma independiente y reservada, un reporte motivado semestral. En el reporte las **INTERVINIENTES** deberán informar cualquier modificación a los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales con los OMV, detallando las razones de las modificaciones realizadas y la naturaleza de las mismas. También deberán detallar si la causa de la modificación es el resultado de una decisión unilateral, consensuada con el OMV, o por una causa regulatoria. El reporte semestral deberá remitirse a la Dirección de Cumplimiento con fecha de corte junio y diciembre de cada anualidad dentro de los ■■■ días hábiles siguientes a la finalización del periodo.

Las **INTERVINIENTES** también deberán presentar un reporte con esos contenidos cada vez que celebren un nuevo contrato con un OMV y cada vez que ocurra una modificación a los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales de acceso a los OMV. El reporte de los nuevos contratos deberá remitirse a la Dirección de Cumplimiento dentro de los ■■■ hábiles siguientes a su suscripción.

Duración

Los condicionamientos indicados en este numeral estarán vigentes por un periodo de cuatro ■■■ contados a partir del Cierre Inicial de la operación. En caso de que durante la vigencia de estos condicionamientos la **CRC** expida una regulación que incluya lo relativo a los aspectos que constituyen el objeto de estos condicionamientos, las **INTERVINIENTES** deberán aplicar las reglas establecidas en la regulación.

21.4.1.2. En relación con el mercado mayorista de acceso a Roaming Automático Nacional (RAN)

Las **INTERVINIENTES** se obligan a adoptar y mantener las siguientes medidas:

a. Las **INTERVINIENTES** deberán asegurar que en todos los contratos de acceso y originación de RAN, presentes o futuros, que celebren con **WOM** o cualquier **PRST** entrante, se implemente la estructura contractual del contrato que **TIGO** tiene vigente con **WOM** y se aplique una tarifa máxima de \$■■■ pesos por megabyte (+IVA) para las tecnologías 3G, 4G y 5G.

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a mantener la tarifa referida durante la vigencia del condicionamiento. En el evento en que los contratos establezcan plazos que excedan la vigencia del condicionamiento, las **INTERVINIENTES** garantizarán las condiciones durante el plazo establecido en el contrato.

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a implementar los cambios relacionados en este literal en los contratos vigentes con **WOM**. Para ello, deberán realizar las modificaciones contractuales respectivas de manera unilateral y notificar los cambios introducidos a **WOM**. Los términos para la

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

implementación de los cambios a los que se refiere el presente condicionamiento serán los siguientes:

- Se establece como tiempo límite para el perfeccionamiento de las modificaciones referidas en el presente condicionamiento el término de [REDACTED] contado a partir del Cierre Inicial de la operación.
- Las **INTERVINIENTES** deberán remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia copia de los contratos modificados dentro de los [REDACTED] hábiles siguientes a su perfeccionamiento.

b. Las **INTERVINIENTES** deberán seguir cumpliendo el condicionamiento impuesto mediante la Resolución No. 61548 de 2023 consistente en no realizar modificaciones unilaterales, injustificadas y/o intempestivas sobre los acuerdos comerciales y/o condiciones contractuales vigentes o futuras con los Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones (PRST) para el acceso a los servicios de RAN.

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia, de forma independiente y reservada, un reporte motivado semestral. En el reporte deberán informar cualquier modificación de los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales con los PRST, detallar las razones de las modificaciones realizadas, la naturaleza de las mismas e indicar si la causa de la modificación es el resultado de una decisión unilateral, consensuada con el PRST o por una causa regulatoria. El reporte semestral deberá remitirse a la Dirección de Cumplimiento con fecha de corte junio y diciembre de cada anualidad dentro de los [REDACTED] hábiles siguientes a la finalización del periodo.

Las **INTERVINIENTES** también deberán presentar un reporte con los mismos contenidos cada vez que celebren un nuevo contrato con un PRST y cada vez que ocurra una modificación a los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales pactadas con los PRST. El reporte de los nuevos contratos deberá remitirse a la Dirección de Cumplimiento dentro de los [REDACTED] hábiles siguientes a su suscripción.

Duración

Los condicionamientos indicados en este numeral estarán vigentes por un periodo de [REDACTED] contados a partir del Cierre Inicial de la operación. En caso de que durante la vigencia de estos condicionamientos la **CRC** expida una regulación que incluya lo relativo a los aspectos que constituyen el objeto de estos condicionamientos, las **INTERVINIENTES** deberán aplicar las reglas establecidas en la regulación.

21.4.2. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos en el mercado minorista de servicios móviles

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a implementar los siguientes condicionamientos:

a. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a informar, en las facturas de servicios ofrecidos de manera empaquetada, de manera discriminada los valores correspondientes a cada servicio que conforma los paquetes ofrecidos al consumidor final.

Para el efecto, las **INTERVINIENTES** deberán acreditar el cumplimiento de este condicionamiento dentro [REDACTED] siguiente al Cierre Inicial de la operación.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

b. Las **INTERVINIENTES** deberán garantizar la adecuada divulgación de la información relativa a la operación de integración a los usuarios de **MOVISTAR**, asegurando que esta sea clara, veraz y suficiente para comprender su alcance y eventuales implicaciones. Para tal efecto, la comunicación deberá efectuarse mediante múltiples canales de difusión, incluyendo, pero sin limitarse a, los portales web corporativos, redes sociales oficiales, medios masivos de comunicación (televisión, radio y prensa), mensajería SMS y correo electrónico con un enlace directo a la página web de **MOVISTAR** donde se encuentre publicada la información. La información deberá ser presentada con el siguiente contenido:

"TIGO y MOVISTAR informan a sus usuarios que han integrado sus estructuras comerciales, tras haber obtenido las aprobaciones regulatorias respectivas. Por lo anterior, a partir de la fecha MOVISTAR hace parte del grupo MILLICOM. El cambio anterior no afecta los servicios de los usuarios de MOVISTAR ni sus derechos bajo la legislación colombiana".

La publicidad deberá iniciar dentro de los **■ (■) ■■** siguientes al Cierre Inicial de la operación y permanecer disponible por un término no inferior a **■ ■■ ■■** hábiles, en el cual las **INTERVINIENTES** deberán garantizar la disponibilidad, accesibilidad y adecuada visibilidad del contenido.

Las **INTERVINIENTES** deberán remitir a la Dirección de Cumplimiento un informe que contenga copia de todas las piezas publicitarias, capturas, avisos, anuncios y enlaces digitales utilizados para informar a los usuarios sobre la operación de integración. En el caso de campañas difundidas por televisión o radio, deberán adjuntarse los contratos, facturas o cualquier otro soporte que evidencie la efectiva difusión de la publicidad. Esta información deberá remitirse dentro de los **■ ■■ (■■■) ■■** hábiles posteriores a la finalización de la publicidad.

c. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a no formular ofertas comerciales ni promover campañas publicitarias por cualquier medio que estén dirigidas de manera específica a usuarios de OMV, **WOM** y/o de nuevos PRST entrantes, siempre que la participación de mercado de esos agentes sea inferior a la de las **INTERVINIENTES**.

Las **INTERVINIENTES** solamente podrán lanzar respuesta comercial o publicitaria en reacción a campañas dirigidas a sus usuarios por parte de un OMV, **WOM** o nuevos entrantes cuya participación de mercado sea inferior a la del ente integrado. En dicha respuesta comercial y publicitaria las **INTERVINIENTES** no pueden ofrecer condiciones más favorables en cuanto a precios, beneficios, recursos o cualquier otra ventaja comercial, respecto de las ofrecidas por el agente que originó la campaña.

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a remitir a la Dirección de Cumplimiento un informe trimestral con fecha de corte **■ ■■** y **■ ■■**. El informe debe incluir un listado con las campañas publicitarias adelantadas en el trimestre y la copia de las piezas publicitarias. Para tal efecto, el informe deberá remitirse dentro de los **■ ■■** hábiles siguientes al finalizar el periodo.

Duración

Los condicionamientos indicados en este numeral estarán vigentes por un periodo de **■ (■) ■■■■** a partir del Cierre Inicial de la operación.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

21.4.3. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos de acceso en el mercado minorista de servicios de internet fijo municipal

Las **INTERVINIENTES** se obligan a adoptar y mantener las siguientes medidas:

a. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a que su oferta de precios para los servicios fijos de voz saliente local y nacional, internet fijo residencial, internet fijo corporativo y paquetes Dúo Play 1 y Triple Play en los municipios que se relacionan a continuación (“Municipios Beneficiados”), corresponda a las tarifas que para esos mismos servicios ofrecen en unos municipios de referencia en los que no se aprecian riesgos de competencia derivados de la operación (“Municipios Ancla”). A continuación se presenta la indicación de cada “Municipio Ancla” que sirve como punto de referencia, seguido de los “Municipios Beneficiados” a los que estará asociado.

A continuación, se relacionan los Municipios Ancla junto con sus correspondientes Municipios Beneficiados:

Tabla No. 27. “Municipios Beneficiados” cuyas condiciones se determinan con base en Bogotá D.C.

ID MUNICIPIO	MUNICIPIO
5001	Medellín
76001	Cali
8001	Barranquilla
13001	Cartagena de Indias
73001	Ibagué
68001	Bucaramanga
68276	Floridablanca

Fuente: Elaboración del **GTIE-SIC** con información de la **CRC**²⁸⁸.

Tabla No. 28. “Municipios Beneficiados” cuyas condiciones se determinan con base en Pasto

ID MUNICIPIO	MUNICIPIO
50001	Villavicencio
47001	Santa Marta
8758	Soledad
15001	Tunja
76364	Jamundí
25473	Mosquera
68547	Piedecuesta
68307	Girón
76834	Tuluá
25290	Fusagasugá
15238	Duitama
25269	Facatativá
76130	Candelaria
54874	Villa del Rosario
47189	Ciénaga
20011	Aguachica

²⁸⁸ Empaquetamiento de servicios fijos. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/empaquetamiento-de-servicios-fijos>. Consulta: 18 de octubre de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

8573	Puerto Colombia
23555	Planeta Rica
76233	Dagua
68406	Lebrija
23660	Sahagún
76400	La Unión
13670	San Pablo
19573	Puerto Tejada
20060	Bosconia
68755	Socorro
76113	Bugalagrande
8634	Sabanagrande
17777	Supía
20013	Agustín Codazzi
76036	Andalucía
68615	Rionegro
44874	Villanueva
76403	La Victoria
5093	Betulia
76497	Obando
68655	Sabana de Torres
19548	Piendamó - Tunía
20770	San Martín
8520	Palmar de Varela
68079	Barichara
23466	Montelíbano
5790	Tarazá
5854	Valdivia
68190	Cimitarra
19532	Patía
44855	Urumita
5893	Yondó
76845	Ulloa
23678	San Carlos
17380	La Dorada

Fuente: Elaboración del GTIE-SIC con información de la CRC²⁸⁹.

Tabla No. 29. Municipios anclados a Popayán

ID MUNICIPIO	MUNICIPIO
70001	Sincelejo
76111	Guadalajara de Buga
15759	Sogamoso
44001	Riohacha
76147	Cartago
25286	Funza
13836	Turbaco

²⁸⁹ Ibidem.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

66682	Santa Rosa de Cabal
66170	Dosquebradas
68081	Barrancabermeja
63130	Calarcá
17174	Chinchiná
8433	Malambo
25001	Agua de Dios
5631	Sabaneta

Fuente: Elaboración del GTIE-SIC con información de la CRC²⁹⁰.

Tabla No. 30. Municipios anclados a Soacha

ID MUNICIPIO	MUNICIPIO
54001	San José de Cúcuta
20001	Valledupar
5360	Itagüí
5266	Envigado
76520	Palmira
63001	Armenia
66001	Pereira
17001	Manizales
23001	Montería

Fuente: Elaboración del GTIE-SIC con información de la CRC²⁹¹.

En los casos en que la oferta de las **INTERVINIENTES** en los “Municipios Beneficiados” tengan condiciones más favorables que las ofrecidas por las **INTERVINIENTES** en los “Municipios Ancla” correspondientes, las **INTERVINIENTES** deberán conservar las condiciones originales más favorables para los usuarios.

Este condicionamiento comenzará a regir a los [REDACTED] del Cierre Inicial de la operación.

b. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a mantener la calidad del servicio para cada red (**TIGO / MOVISTAR**) en todos los “Municipios Beneficiados”, utilizando como referencia los informes históricos reportados en el formato T.2.5. de la **CRC** para cada red, en cada municipio.

Este condicionamiento comenzará a regir a los [REDACTED] del Cierre Inicial de la operación.

Las **INTERVINIENTES** implementarán la siguiente metodología:

- La medición se basará en la comparación entre el promedio de las mediciones de los [REDACTED] calendario tras el Cierre Inicial de la operación necesarios para la estandarización y cálculo de las mediciones en ambas redes y las nuevas mediciones posteriores a la integración.
- Si la desviación es inferior a [REDACTED] puntos porcentuales ([REDACTED] p.p.) se considerará cumplido el condicionamiento.

²⁹⁰ Ibidem.

²⁹¹ Ibidem.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

- En el caso de los servicios de **DuoPlay 1** y **Triple Play**, teniendo en cuenta que los servicios de voz y televisión sobre protocolo IP se prestan sobre una conexión de internet, compartiendo elementos comunes en la red de acceso (el CMTS en redes HFC y la OLT en redes GPON), el monitoreo de calidad de internet garantiza la estabilidad y desempeño adecuado de todos los servicios asociados.
- En el caso de los servicios de **Triple Play**, en el caso de televisión la garantía de calidad no incluye interrupciones del servicio atribuibles a los generadores de contenido.
- En los municipios que no estén en el informe T.2.5, la metodología aplicable será la del informe T.2.5 y los valores históricos se medirán durante los noventa [REDACTED] calendario previos a la aplicación del condicionamiento.

Para acreditar el cumplimiento de los condicionamientos previsto en este numeral, las **INTERVINIENTES** deberán remitir un informe trimestral con fecha de corte enero, abril, junio y octubre. Este informe se debe remitir dentro de los [REDACTED] hábiles siguientes al finalizar del periodo. El informe de debe contener como mínimo la información derivada de la aplicación de la metodología expuesta.

Duración

Los condicionamientos indicados en este numeral estarán vigentes por un periodo de [REDACTED] contados a partir de transcurridos tres [REDACTED] del Cierre Inicial de la operación.

21.4.4. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos previstos en el mercado mayorista de acceso a infraestructura o elementos de red derivado del [REDACTED] sobre ONNET

21.4.4.1. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos asociados al acceso a información sensible por parte de la INTERVINIENTES

a. Las **INTERVINIENTES** garantizarán el estricto cumplimiento de las disposiciones en materia de información confidencial establecidas en el numeral [REDACTED] del Acuerdo de Accionistas de **ÁLAMO** y el artículo [REDACTED] de los Estatutos Sociales, en los cuales se indica que ni **MOVISTAR** ni sus representantes podrán acceder, directa o indirectamente, a información sensible de **ÁLAMO** o de sus filiales. Esta prohibición se aplicará también a **TIGO**.

Esta prohibición comprende, de manera enunciativa, la información relacionada con clientes actuales y potenciales, incluyendo bases de datos, condiciones contractuales y comerciales, estructuras tarifarias, descuentos, términos financieros y de pago, márgenes, proyectos, negociaciones en curso, propuestas comerciales y cualquier estrategia de adquisición, retención o segmentación de clientes. Igualmente, se incluye información estratégica, comercial y competitiva, tal como planes de expansión, estrategias comerciales y competitivas, así como cualquier otro activo o información que pueda calificarse como sensible desde la perspectiva de la libre competencia económica.

b. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a suscribir y hacer exigibles acuerdos formales de confidencialidad y deberes de independencia frente a administradores, empleados, asesores, consultores y demás terceros con acceso potencial a información sensible administrada por **ONNET**, incorporando

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

obligaciones explícitas de no intercambio de información, sanciones internas y protocolos disciplinarios por incumplimiento.

Para el efecto, las **INTERVINIENTES** deberán remitir a la Dirección de Cumplimiento el listado de administradores, empleados, asesores, consultores y demás terceros con acceso potencial a información sensible administrada por **ONNET** dentro del primer mes siguiente a la ejecutoria del presente acto administrativo. Los respectivos acuerdos deberán suscribirse dentro de los [REDACTED]. Las **INTERVINIENTES** deberán remitir a la Dirección de Cumplimiento copia de los acuerdos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la suscripción de los mismos.

Duración

La vigilancia al cumplimiento de estos condicionamientos se realizará por un periodo de cuatro [REDACTED]

21.4.4.2. Condicionamientos orientados a mitigar los riesgos derivados de la eventual injerencia del ente integrado en el desempeño competitivo de ONNET a través del ejercicio del [REDACTED]

Las **INTERVINIENTES** se obligan a adoptar y mantener las siguientes medidas:

a. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a no ejercer el [REDACTED] obtener ventajas competitivas indebidas en detrimento de la neutralidad competitiva que debe caracterizar la actividad de **ONNET**, ni para la adopción de decisiones que tengan por objeto o efecto excluir, desplazar, dificultar, restringir o hacer más gravosas las condiciones de acceso a la infraestructura pasiva administrada por **ONNET** por parte de los agentes competidores actuales o potenciales, o que de cualquier manera otorgue ventajas estratégicas o competitivas al ente integrado.

b. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a que en la Junta de Socios (entiéndase, Asamblea General de Accionistas) de **ÁLAMO** o en el Consejo de Administración (entiéndase, Junta Directiva) no ejercerán el derecho de veto respecto de la adopción de las siguientes decisiones durante los periodos que se indican:

- i. La definición y/o modificación de la política comercial: el condicionamiento tendrá una duración de [REDACTED].
- ii. La suscripción, novación o complementación de cualquier contrato comercial, con una contraprestación total para toda la duración del contrato superior a [REDACTED] pesos colombianos: el condicionamiento tendrá una duración de [REDACTED].
- iii. La definición y/o modificación de presupuesto: el condicionamiento tendrá una duración de [REDACTED].

c. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a garantizar la asistencia regular y oportuna a las sesiones de la Junta de Socios (entiéndase, Asamblea General de Accionistas) de **ÁLAMO** o el Consejo de Administración (entiéndase, Junta Directiva), de forma tal que su inasistencia no pueda ser utilizada como un

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

mecanismo que obstaculice la adopción de decisiones relacionadas con políticas de precios, estrategias comerciales, planes y decisiones de inversión operativa, despliegue de infraestructura, priorización de proyectos, asignación de recursos, o cualquier otra decisión que pueda incidir en el desempeño competitivo independiente y neutral de **ONNET**.

Con el fin de verificar el cumplimiento de los literales a., b. y c. de este numeral, las **INTERVINIENTES** se comprometen a remitir a la Dirección de Cumplimiento copia de las actas suscritas en la Junta de Socios (entiéndase, Asamblea General de Accionistas) de **ÁLAMO** o el Consejo de Administración (entiéndase, Junta Directiva), que acrediten el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este condicionamiento. Para tal efecto, las actas deberán ser remitidas dentro de [REDACTED]

d. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a informar a la Dirección de Cumplimiento de la Superintendencia sobre cualquier modificación en la composición accionaria de **ÁLAMO**. Para tal efecto, deberán remitir [REDACTED], un informe firmado en el que se detalle la nueva composición accionaria de la sociedad.

[REDACTED] Las **INTERVINIENTES** informarán a la Superintendencia cada vez que el Ente Integrado o los consejeros designados por éste voten [REDACTED] en la Junta de Socios (entiéndase, Asamblea General de Accionistas) de **ÁLAMO** o en el Consejo de Administración (entiéndase, Junta Directiva) una [REDACTED]. Para el efecto, las **INTERVINIENTES** deberán proyectar un informe motivado que sustenta la decisión de [REDACTED] a la fecha en que se lleve a cabo la respectiva reunión o sesión en la que se produzca dicho [REDACTED]

Duración

Los condicionamientos indicados en este numeral estarán vigentes por un periodo de [REDACTED] salvo los términos previstos para la vigencia del condicionamiento del literal a.

21.5. Certificado del Cierre Inicial de la operación

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a informar a la Dirección de Cumplimiento cuando realicen el Cierre Inicial de la operación en los términos en que se estableció en la Sección 2.3 del Contrato de Compraventa de Acciones por y entre **MILlicom Spain, S.L., Telefónica Hispanoamérica, S.A., Telefónica S.A. y MILlicom International Cellular S.A.** de fecha 12 de marzo de 2025. Esta obligación deberá atenderse dentro de los [REDACTED]

21.6. Auditor Externo independiente

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a:

a. Con el fin de monitorear y certificar el cumplimiento de los condicionamientos, se nombrará un Auditor Externo independiente. Este será seleccionado por la Dirección de Cumplimiento de acuerdo con los tres (3) perfiles de empresas de auditoría o interventoría que propongan las **INTERVINIENTES**. Los perfiles que

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

propondrán las **INTERVINIENTES**

Los candidatos presentados deberán acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. Ser persona jurídica debidamente inscritas ante la Junta Central de Contadores.
- b. Acreditar una experiencia mínima de cinco (5) años en auditoría o revisoría fiscal en empresas industriales.
- c. Certificar que no tiene y no ha tenido ningún tipo de relación comercial o laboral con las empresas intervinientes, su matriz o cualquiera de sus subordinadas, ni con las empresas con las que ellas tengan una relación de control, direccionamiento y/o dependencia económica.

No podrán ser candidatos a Auditores Externos:

- a. Quienes se vean incurso en las causales que prevé el artículo 50 de la Ley 43 de 1990.
- b. Quien hubiere tenido un vínculo económico de cualquier naturaleza con las empresas intervinientes.

Las **INTERVINIENTES** deberán realizar una convocatoria abierta para seleccionar a los tres (3) perfiles de empresas de auditoría o interventoría mediante mecanismos que garanticen la pluralidad de oferentes y la aplicación de criterios de selección objetiva, conforme al principio de libre competencia, transparencia y acceso equitativo al mercado.

La convocatoria puede ser anunciada por los medios que consideren las **INTERVINIENTES** para hacerla pública, estableciendo reglas claras sobre los requisitos técnicos, administrativos y éticos, las responsabilidades del auditor, el esquema de seguimiento de los condicionamientos, así como los procedimientos que aseguren la igualdad de oportunidades para todas las firmas auditoras interesadas.

La remuneración del Auditor Externo estará a cargo de las **INTERVINIENTES** durante todo el periodo de ejecución de los condicionamientos.

b. Sin perjuicio de las facultades de seguimiento de esta Entidad, el Auditor Externo seleccionado se encargará de supervisar el cumplimiento de todos los condicionamientos previstos en este acto administrativo y de certificar dicho cumplimiento. El Auditor Externo se encargará de realizar dicha supervisión durante el periodo de ejecución de cada condicionamiento.

Para la ejecución de la auditoría, las **INTERVINIENTES** deberá garantizar al Auditor Externo el acceso a la información necesaria y todas las condiciones que se requieran para el adecuado desarrollo de sus funciones.

El auditor externo entregará a la Dirección de Cumplimiento informes trimestrales a partir de la ejecutoria de esta resolución. Los informes trimestrales deberán presentarse dentro de los [REDACTED] de cada año durante la vigencia de los condicionamientos. El reporte deberá dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los condicionamientos descritos en el presente acto administrativo, con la explicación detallada de las medidas y actividades llevadas a cabo para supervisar tal cumplimiento. Además, el Auditor Externo deberá atender cualquier requerimiento que realice esta Superintendencia en relación con el cumplimiento de los condicionamientos.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

21.7. Publicidad de los condicionamientos

Las **INTERVINIENTES** se obligan a publicar los condicionamientos dispuestos en la presente resolución en el inicio de su portal de internet o página web. Esta publicación deberá realizarse [REDACTED] se deberá remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia el documento que acredite en debida forma la publicación antes mencionada y el tiempo de permanencia de esta en el inicio de su portal de internet o página web.

21.8. Contribución por seguimiento de los condicionamientos

Las **INTERVINIENTES** deberán reportar a la Superintendencia de Industria y Comercio los estados financieros aprobados para la vigencia fiscal del año inmediatamente anterior. Esto se deberá realizar [REDACTED] durante la vigencia de los condicionamientos y dentro del plazo en que sea exigible por esta Superintendencia el pago de la contribución de seguimiento según se establece en el artículo 22 de la Ley 1340 de 2009.

21.9. Esquema de seguimiento

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a dar cabal cumplimiento de las obligaciones establecidas en los condicionamientos, mediante las evidencias y en los plazos detallados en el presente acto administrativo. Estas evidencias deberán ser enviados a la Dirección de cumplimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, por el responsable correspondiente. En la siguiente tabla se resume el esquema de seguimiento de los condicionamientos:

Condicionamiento	Compromiso	Periodicidad	Plazo	Evidencia
21.4.1.1. En relación con los Operadores Móviles Virtuales	Literal a. Implementar los cambios relacionados en los contratos	Una (1) vez	[REDACTED]	Copia de los contratos
	Literal b. Implementar un plan de contingencia en caso de cambios que puedan afectar a los usuarios de los OMV	Una (1) vez	[REDACTED]	Plan de contingencia
	Literal c. Informar cualquier modificación a los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales con los OMV	Semestral con fecha de corte junio y diciembre de cada anualidad	[REDACTED]	Reporte motivado
		Cada nuevo contrato	[REDACTED]	Reporte motivado
21.4.1.2. En relación con el mercado mayorista de acceso a RAN	Literal a. Implementar los cambios relacionados en los contratos	Una (1) vez	[REDACTED]	Copia de los contratos

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

	Literal b. Informar cualquier modificación a los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales con los con los PRST	Semestral con fecha de corte junio y diciembre de cada anualidad		Reporte motivado
		Cada nuevo contrato		Reporte motivado
21.4.2. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos en el mercado minorista de servicios móviles	Literal a. Acreditar la discriminación en la factura de los valores de cada servicio	Una (1) vez		Reporte
	Literal b. Adecuada divulgación de la información relativa a la operación de integración	Una (1) vez		Informe
	Literal c. No formular ofertas comerciales ni promover campañas publicitarias	Trimestral con fecha de corte enero, abril, junio y octubre		Informe
21.4.3. Condicionamientos dirigidos a mitigar los riesgos de acceso en el mercado minorista de servicios de internet fijo municipal	Literal a. Paridad de ofertas en los Municipios Priorizados	Trimestral con fecha de corte enero, abril, junio y octubre		Informe
	Literal b. Mantener la calidad del servicio			
21.4.4.1 Mitigar los riesgos asociados al acceso a información sensible	Literal b. Suscribir y hacer exigibles acuerdos formales de confidencialidad y deberes de independencia	Una (1) vez		Listado de involucrados
		Una (1) vez		Copia de los acuerdos
21.4.4.2. Mitigar los riesgos derivados de la eventual injerencia en el desempeño competitivo de ONNET	Literal a. Abstenerse de ejercer	Permanente		Copia de las actas suscritas
	Literal b. Abstenerse a ejercer derecho de veto			

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

	Literal c. Asistencia regular y oportuna a las reuniones			
	Literal d. Informar modificación composición accionaria	Permanente		Informe
	Literal e. Informar el ejercicio del derecho de veto	Permanente		Informe motivado
21.5. Certificado del Cierre Inicial de la operación	Informar cuando se realice el Cierre Inicial de la operación	Una (1) vez		Certificado
21.6 Auditor Externo independiente	Literal a. Remitir tres (3) perfiles de empresas de auditoría o interventoría	Una (1) vez		Informe con el proceso de convocatoria y los tres (3) perfiles
	Literal b. Informe del cumplimiento de condicionamientos	Trimestral con fecha de corte enero, abril, junio y octubre		Informe
21.7 Publicidad de los condicionamientos	Publicar los condicionamientos dispuestos en la presente resolución en el inicio de su portal de internet o página web	Una (1) vez		Documento que acredite publicación
21.8 Contribución por seguimiento de los condicionamientos	Reportar los estados financieros aprobados para la vigencia fiscal del año inmediatamente anterior	Permanente		Reporte

22. PRONUNCIAMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR TERCEROS

Esta Superintendencia se pronunciará en relación con los comentarios y las observaciones presentadas por terceros sobre la operación proyecta. En particular, se revisarán las observaciones presentadas por **CLARO**²⁹², **DIRECTV**²⁹³, **ETB**²⁹⁴, **WOM**²⁹⁵, **JAIRÓ RUBIO ESCOBAR** como apoderado de **WOM**²⁹⁶, **ACUI**²⁹⁷, **CRC**²⁹⁸ y el **DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES** de la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**²⁹⁹.

²⁹² Radicado No. 24-546942-26 del 6 de febrero de 2025.
²⁹³ Radicado No. 24-546942-27 del 6 de febrero de 2025.
²⁹⁴ Radicado No. 24-546942-28 del 6 de febrero de 2025.
²⁹⁵ Radicado No. 24-546942-29 del 6 de febrero de 2025.
²⁹⁶ Radicado No. 24-546942-30 del 6 de febrero de 2025.
²⁹⁷ Radicado No. 24-546942-31 del 7 de febrero de 2025.
²⁹⁸ Radicado No. 24-546942-33 del 10 de febrero de 2025.
²⁹⁹ Radicado No. 24-546942-38 del 11 de febrero de 2025.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Para dar respuesta de manera efectiva a los cuestionamientos presentados por los terceros en contra de la operación, esta Superintendencia agrupó sus inquietudes y argumentos en los siguientes ejes temáticos que se exponen a continuación: (i) sobre los posibles beneficios económicos de la operación, (ii) sobre el uso del espectro electromagnético por parte del agente integrado, (iii) sobre los posibles riesgos en el mercado mayorista de acceso y originación móvil, (iv) sobre posibles riesgos en el mercado de provisión de redes de fibra óptica, (v) sobre los posibles riesgos en los mercados servicios móviles, y (vi) sobre las medidas asimétricas impuestas a **CLARO** por medio de la Resolución CRC 7285 de 2024.

22.1. Argumentos comunes presentados por terceros

22.1.1. Sobre los posibles beneficios económicos de la operación

La **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA** y la **ACUI** solicitaron aprobar la operación proyectada, debido a que la misma generaría efectos beneficiosos en el mercado. Entre los beneficios que se señalaron, **ACUI** indicó que la operación generaría mayor cobertura y mejor velocidad al permitir unir las redes de ambos agentes; mayor innovación, pues permitiría la inversión en 5G, mayores inversiones en tecnologías emergentes y mayor competencia en los mercados. Adicionalmente, la operación podría promover caídas en los precios, de acuerdo con los antecedentes de Europa en la fusión de dos grandes compañías como **ORANGE** y **MÁSMÓVIL** en España, y **VODAFONE** y **CK HUTCHINSON** en el Reino Unido, además de acceso a productos y soluciones digitales.

Por su parte, la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA** señaló que, si bien podría aumentar la concentración en el mercado, esto no implicaba necesariamente una reducción en las condiciones de competencia en el mercado. Esto por cuanto la estructura de costos del sector genera barreras de entrada significativas, debido a las altas inversiones requeridas. Por lo tanto, las economías de escala derivadas de la operación podrían promover la optimización de recursos, mayor capacidad para invertir y un uso eficiente de la infraestructura existente.

Según la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**, algunas fusiones han contribuido al incremento del PIB al generar eficiencia en la liberación de recursos operativos. Finalmente, advirtió que el ente integrado estaría en mayor posibilidad de competir contra el operador que es actualmente el dominante en el mercado.

Respuesta de la Superintendencia

Como se observó en el numeral 20.1. de esta resolución, esta Superintendencia tuvo la posibilidad de verificar, con fundamento en la información recaudada, consideraciones de teoría económica y la opinión de los agentes que participaron en esta actuación administrativa, que existen elementos suficientes para concluir que la operación analizada podrá generar eficiencias relacionadas, principalmente, con reducción de costos y cobertura, innovación tecnológica y nuevas inversiones, experiencia del usuario y mejora del servicio, así como competencia dinámica y servicios convergentes. Sin embargo, no es claro si estas eficiencias se extenderían a todos los mercados relevantes analizados, ni de si existe certeza sobre el traslado efectivo de aquellas en el mercado, especialmente hacia los consumidores.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

A pesar de lo anterior, esta Superintendencia consideró que la operación proyectada plantea riesgos en materia de libre competencia en algunos de los mercados examinados en la presente operación. Al respecto, identificó una serie de riesgos en servicios móviles y fijos, como el relacionado con los servicios empaquetados (Dúo Play 1 y Triple Play), en los cuales la operación produciría aumentos sustanciales en los niveles de concentración y reduciría de forma relevante la presión competitiva frente al operador dominante. Además, en los mercados de telefonía móvil e internet móvil, los cálculos de participación e índices de concentración indican incrementos que superan ampliamente los umbrales internacionales de preocupación. En estos mercados, la integración podría generar riesgos derivados de la pérdida de competencia efectiva.

En consecuencia, esta Superintendencia considera que no es posible aprobar la operación sin condicionamientos, pues las eficiencias potenciales identificadas podrían no generarse en todos los mercados afectados y podrían no ser suficientes para contrarrestar los efectos restrictivos sobre la competencia evidenciados a lo largo del presente acto administrativo. Aunado a ello, tampoco hay certeza de si las eficiencias observadas serán trasladadas al mercado para beneficiar a los consumidores. En este sentido, la eventual autorización deberá supeditarse a compromisos verificables que aseguren que no se deterioren las condiciones de rivalidad ni la estructura competitiva del sector.

22.1.2. Sobre los riesgos derivados de la superación de los topes del espectro radioeléctrico por parte del ente integrado

CLARO y **DIRECTV** advirtieron que la superación de los topes previstos en el Decreto 984 de 2022 por parte del ente integrado, podría otorgarle ventajas competitivas indebidas, restringir la competencia y afectar las condiciones de asignación equitativa del espectro.

Al respecto, señalaron que la superación de los topes previstos en la normativa aplicable constituiría una afectación al mecanismo regulatorio diseñado para evitar la concentración de espectro y garantizar condiciones competitivas en su distribución. A su juicio, la concentración excesiva de espectro en un solo operador podría generar barreras de entrada para nuevos agentes y limitar la capacidad de expansión de los operadores ya presentes en el mercado.

Con fundamento en lo anterior, ambos agentes coincidieron en que la medida idónea para mitigar dichos riesgos era exigir la devolución o cesión previa del espectro que exceda los límites regulatorios, a fin de asegurar el cumplimiento del marco normativo.

Respuesta de la Superintendencia

Sobre el particular, debe anotarse que la operación inicialmente generaría una superación del tope previsto en el Decreto 984 de 2022 —el cual establece un máximo de 100 MHz en la banda media (1–3 GHz) y 50 MHz en la banda baja (<1 GHz)—. Sin embargo, analizadas las particularidades de este caso, esta Superintendencia considera que le corresponde al ente integrado adoptar las medidas que considere necesarias para dar cumplimiento de la regulación que rige estos asuntos ante el **MINTIC** y no estima necesario imponer un condicionamiento sobre el particular.

El **MINTIC**, a través de su concepto técnico, precisó el estado actual del espectro asignado a los operadores intervinientes y proyectó la distribución resultante luego de la ejecución de la operación de integración. Al respecto, señaló que, tras la combinación de los bloques de espectro de **TIGO** y **MOVISTAR**, el

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

operador integrado alcanzaría una tenencia total de 220 MHz.³⁰⁰ Así mismo, concluyó que la Unión Temporal Colombia Móvil – Colombia Telecomunicaciones concentraría un total de 140 MHz (40 MHz en bandas bajas y 100 MHz en bandas medias), razón por la cual las intervinientes estarían obligadas a liberar 65 MHz de espectro al mercado. En particular, se estableció que **MOVISTAR** deberá devolver 25 MHz en bandas bajas y 10 MHz en bandas medias, mientras que **TIGO** devolverá 30 MHz en bandas medias.

En esa medida, las obligaciones de devolución y ajuste de espectro buscan preservar los principios de eficiencia en el uso de los recursos públicos, igualdad de condiciones en el mercado y sostenibilidad del esquema regulatorio garantizando el acceso equitativo al espectro radioeléctrico, asegurando que la operación de integración no derive en una afectación estructural a la dinámica competitiva del sector, asegurando un entorno que permita la entrada, permanencia y expansión de múltiples operadores móviles de red.

Finalmente, se insiste en que el cumplimiento de lo previsto en el Decreto 984 de 2022 es un asunto que debe ser tenido en cuenta por el ente integrado y frente al cual el **MINTIC** seguirá verificando el cumplimiento de los topes regulatorios, motivo por el cual en esta oportunidad no se hace necesaria la imposición de un condicionamiento sobre este tema.

22.1.3. Sobre los posibles riesgos en el mercado mayorista de acceso y originación móvil

ETB y **WOM** manifestaron sus preocupaciones respecto de los posibles efectos de la operación en los mercados de acceso y originación móvil. En particular, señalaron que las **INTERVINIENTES** son en la actualidad —prácticamente— los únicos proveedores que garantizan el acceso a sus redes a los OMV, permitiéndoles desarrollar sus operaciones. En ese sentido, la entidad integrada pasaría a controlar cerca del 100% de la infraestructura a través de la cual los OMV acceden a la red, lo que podría generar riesgos relevantes para la competencia. Adicionalmente, la operación podría otorgar incentivos para que el operador integrado modifique unilateralmente las condiciones contractuales, al configurarse como el único oferente del servicio, en detrimento de los OMV.

Adicionalmente, **ETB** argumentó que, debido a la estructura del mercado móvil en Colombia, la operación propuesta podría conllevar la conformación de un duopolio en determinados segmentos, restringiendo la competencia efectiva. Lo anterior no solo reduciría las alternativas disponibles para los consumidores, sino que también incrementaría las barreras de entrada y la exposición a prácticas anticompetitivas, tales como precios predatorios o la limitación de la replicabilidad de las ofertas por parte de operadores con menores participaciones, como los OMV. Estos últimos enfrentarían, además, un riesgo significativo de estrechamiento de márgenes derivado de la posición dual que asumirían las Intervinientes como proveedoras mayoristas y competidoras en el segmento minorista.

Por su parte, **WOM** señaló que el ente integrado pasaría a representar cerca del 70% de utilización de la red por lo cual pasaría a tener una posición puntera en dicho mercado en perjuicio de los otros OMR. Esto sería especialmente relevante en un mercado en el que la demanda es inelástica con un incentivo claro al aumento de precios por el servicio de RAN que actualmente tiene un impacto positivo de la competencia entre las intervinientes.

³⁰⁰ De acuerdo con lo informado por los intervinientes en la implementación de la integración aprobada mediante la Resolución SIC No. 61548 de 2023.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

En ese orden, para la identificación de los riesgos previstos en el mercado de la referencia, **ETB** propone imponer condicionamientos al ente integrado como son: (i) no modificar las condiciones pactadas con los OMV de forma unilateral, injustificada, ni intempestiva; (ii) abstenerse de condicionar la oferta de servicios que presta a los OMV; (iii) garantizar que se ofrezcan a los OMV todos los servicios que pueden ser provistos por la empresa integrada y que se ofrezcan actualmente por las intervinientes sin excluir servicios de forma arbitraria; (iv) abstenerse de negarse a renovar los contratos con los OMV; (v) no impedir el acceso de OMV a su infraestructura, en respeto del derecho de acceso, uso e interconexión a las redes de los operadores móviles; (vi) dar un tratamiento en condiciones de igualdad y no discriminación a todos los OMV; (vii) mantener la vigencia de los condicionamientos que se impusieron a la sociedad que maneja la red unificada de **TIGO** y **MOVISTAR**; y (viii) mantener la independencia de **NetCo**, frente a el nuevo ente integrado.

Por su parte, **WOM** solicitó imponer como condicionamiento la implementación de un modelo de RAN compartido, en virtud del cual cuente con el [REDACTED] de la capacidad de la red integrada, por un plazo mínimo de [REDACTED] y de manera gratuita, periodo tras el cual empezaría a pagar por el acceso a dicha infraestructura a precios marginales. La empresa sustenta esta solicitud señalando que la entrada de un cuarto operador competidor en el corto plazo resulta poco probable y que, en su calidad de operador “*challenger*”, deben garantizarse condiciones que le permitan competir en igualdad frente al ente integrado y a **CLARO**.

Respuesta Superintendencia

En el análisis adelantado por esta Superintendencia para el mercado referido, concluyó que los mercados mayoristas de acceso y originación móvil —que comprende tanto el esquema de OMV como el acceso a través del RAN— revisten especial relevancia por su impacto en los mercados minoristas aguas abajo. El estudio realizado determinó que previo a la integración, el IHH en el mercado de RAN era de 3.698 puntos, cifra que ascendería a 6.470 puntos tras la operación, con un incremento de 2.772 unidades, lo que evidencia un aumento sustancial en la concentración y una posible reducción de la presión competitiva. A su vez, el índice de Stenbacka pasaría de 0,421 a 0,227, y el Kwoka de 0,239 a 0,596, indicando una mayor asimetría y pérdida de rivalidad efectiva.

Las cifras indicadas previamente, aunadas al hecho de que las **INTERVINIENTES** concentran actualmente la provisión de acceso a OMV, llevaron a esta Superintendencia a considerar que la operación podría generar riesgos para la competencia en la provisión de acceso y originación móvil tanto en RAN como en OMV.

Con respecto a los comentarios de **ETB**, esta Superintendencia ha determinado que las medidas enunciadas en materia de garantías contractuales y de acceso, resultan idóneas en atención a su pertinencia y eficacia para mitigar los riesgos identificados en el mercado mayorista de acceso y originación móvil en todo el territorio nacional. Lo anterior, en tanto los condicionamientos establecidos por medio de este acto administrativo contribuyen a preservar condiciones competitivas de acceso, garantizar la continuidad de la oferta mayorista y prevenir conductas que puedan derivar en restricciones al acceso, discriminación o deterioro en la calidad del servicio ofrecido a terceros operadores.

En esa medida, esta Superintendencia adopta los condicionamientos para el mercado de acceso y originación móvil previstos en el referido numeral de esta resolución, y adicionalmente incorpora medidas orientadas a fortalecer los mecanismos de supervisión, transparencia y no discriminación en las relaciones

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

mayoristas. Estas medidas no solo resultan coherentes con las mejores prácticas regulatorias y de política pública en materia de libre competencia económica, sino que también constituyen estándares más exigentes en comparación con las condiciones actualmente vigentes entre las partes, los OMV y otros operadores móviles con red (OMR).

En relación con la solicitud de **ETB** consistente en mantener la independencia de **NetCo** frente al ente integrado, es pertinente señalar que dicha separación funcional fue establecida en la Resolución No. 61548 de 2023 con el fin de mitigar riesgos de coordinación e intercambio de información sensible entre operadores independientes. No obstante, en la operación actualmente analizada, la información y la toma de decisiones recaerían exclusivamente en el ente integrado, de modo que no existiría interacción con terceros operadores ni posibilidad de conflicto de intereses. En consecuencia, los supuestos que dieron origen a esa obligación desaparecen y, por tanto, la medida perdería su fundamento, en tanto implicaría extender un régimen de separación funcional diseñado para un escenario distinto.

Ahora bien, frente a la solicitud de **WOM** de que se le otorgue gratuitamente el  de la capacidad de la red integrada por siete años, esta Superintendencia consid de era que esta medida no es viable.

En primer lugar, supondría una asimetría regulatoria frente a **CLARO**, operador que no estaría sujeta a una obligación equivalente. En segundo lugar, otorgar acceso gratuito a una porción relevante de la capacidad de red podría distorsionar los incentivos necesarios para la inversión y el despliegue de infraestructura. En mercados de telecomunicaciones, el acceso a red constituye un insumo esencial cuya asignación debe reflejar condiciones competitivas y eficientes. En consecuencia, al eliminar el costo asociado a dicho acceso, se reducirían los incentivos del ente integrado para continuar expandiendo y modernizando su infraestructura, pues parte de la capacidad de red sería utilizada por un competidor sin contribuir al retorno de la inversión requerida para su desarrollo.

De igual forma, otros operadores del mercado, incluidos quienes actualmente operan bajo esquemas de acceso, deben encontrar incentivos suficientes para invertir y desplegar infraestructura propia cuando sea eficiente desde el punto de vista competitivo y tecnológico. La garantía de acceso gratuito podría desincentivar tales inversiones, al reducir el atractivo económico de construir redes alternativas, como consecuencia de su dependencia a la infraestructura de un tercero, afectando el dinamismo competitivo del sector en el largo plazo. En ese sentido, un esquema de acceso sin contraprestación podría alterar la lógica natural de competencia basada en mérito, innovación e inversión eficiente, sustituyéndola por un modelo en el que el acceso asegurado y gratuito a infraestructura ajena resulta más rentable que la propia inversión.

Así mismo, la configuración de un acceso gratuito constituiría un incentivo claro para el comportamiento de *free riding*, en la medida en que permitiría a **WOM** beneficiarse de inversiones significativas realizadas por un competidor sin asumir los costos asociados a la construcción, mantenimiento y actualización de infraestructura, costos que son inherentes al modelo competitivo de operadores móviles de red. En este contexto, la existencia de un operador que pueda participar en el mercado sin enfrentar los mismos compromisos de inversión erosionaría el principio de neutralidad competitiva y afectaría negativamente la estructura de incentivos que pretende fomentar la expansión eficiente de redes.

De otra parte, la imposición de acceso gratuito generaría una ventaja artificial y un tratamiento preferencial para **WOM** frente a otros operadores potenciales,

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

que no tendrían acceso a un beneficio equivalente que podría alterar la dinámica competitiva natural.

Finalmente, esta Superintendencia recuerda que la **CRC** es la entidad competente para definir las condiciones técnicas, económicas y regulatorias del acceso y originación móvil, encargada de garantizar la observancia de las reglas de interconexión y no discriminación que aseguren la competencia efectiva en este mercado.

Adicionalmente, es importante indicar que, en el trámite de la presente actuación, **WOM** mantuvo una postura inconsistente y variable sobre su propuesta de condicionamiento para el mercado RAN. Primero, solicitó un modelo de RAN en el que contara, de manera gratuita, con el **■** de la capacidad de la red integrada por un plazo de al menos **■** años. Segundo, a través de su apoderado, pidió que el ente integrado quedara obligado a reservar el **■** de su capacidad instalada sin costo adicional. Tercero, se refirió a una cifra de **■** COP por MB bajo un modelo de costos. Lo anterior evidencia que **WOM** no mantuvo un criterio uniforme al momento de abordar lo relacionado con la tarifa en el mercado RAN. Esto impidió que esta Superintendencia contara con un insumo claro que sirviera para establecer una tarifa en ese mercado.

22.1.4. Sobre los posibles riesgos en el mercado mayorista de acceso a infraestructura o elementos de red

DIRECTV señaló que actúa como tercero en el mercado de provisión de internet y advirtió que **MOVISTAR** y **TIGO** no consideraron relevante detallar los antecedentes de su infraestructura pasiva de telecomunicaciones, en particular la transacción aprobada entre **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **KKR**, que dio lugar a una sociedad neutral encargada de operar redes de fibra óptica y ofrecer acceso mayorista FTTH a todos los proveedores de servicios en Colombia.

A juicio de **DIRECTV**, las **INTERVINIENTES** buscan consolidarse mediante la eliminación de uno de los agentes intervinientes, creando un escenario aún más restrictivo para operadores que acuden a redes de terceros. Agregó que, de autorizarse esta integración, se reforzaría un modelo de mercado donde los operadores con mayor infraestructura de red tendrían incentivos para restringir el acceso a sus competidores, limitando la capacidad de los operadores dependientes para competir en condiciones equitativas, reduciendo la diversidad de oferta y debilitando la presión competitiva.

A su turno, **ETB** manifestó preocupación respecto del mercado portador y de provisión de redes de fibra óptica, especialmente en la ciudad de Bogotá D.C. Sostuvo que dicho mercado se configura cuando algunos PRST con capacidad ociosa ponen a disposición sus excedentes a otros operadores. En particular, indicó que, a través de **ONNET** —vehículo resultante de la operación entre **MOVISTAR** y **KKR**, aprobada mediante Resolución 83374 del 23 de diciembre de 2021— el ente integrado podría alcanzar cobertura en toda la ciudad.

Además, señaló que existen riesgos en materia de la generación de precios exclusorios dada la posibilidad de ofrecer precios considerablemente más bajos en el mercado aguas abajo de servicios de internet fijo, telefonía fija y televisión en Bogotá. Advirtió un riesgo en que el ente integrado bloquee la capacidad disponible de fibra para los demás PRST en el mercado aguas arriba y que **ONNET** reduzca significativamente la oferta de infraestructura a otros PRST. Así, precisó que la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** podría darle al ente integrado el poder para controlar los insumos necesarios para participar en el

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

mercado y para controlar los costos de los demás agentes del mercado, al punto de obstruir su participación y hacerla inviable.

Por lo anterior, **ETB** propuso imponer los siguientes condicionamientos: (i) garantizar la independencia de **ONNET** respecto del ente integrado; (ii) abstenerse de contratar con los distintos PRST que ofrecen su infraestructura con el fin de bloquearlos en el mercado; (iii) no modificar las condiciones pactadas con los demás PRST de forma unilateral, injustificada, ni intempestiva; (iv) no impedir el acceso de red a los demás PRST; (v) aplicarse la prueba de imputación, de tal manera que sus tarifas reflejen el mismo costo por el uso de la infraestructura, que tienen sus competidores; (vi) garantizar que la información que **ONNET** reciba de los otros PRST en la prestación del servicio de provisión de red de fibra óptica y servicio portador no será compartida al ente integrado; (vii) garantizar que la información que el ente integrado reciba de los otros PRST en las relaciones de prestación del servicio de provisión de red de fibra óptica no será compartida a **ONNET** y; (viii) abstenerse de terminar los contratos de alquiler de capacidad de red con los distintos PRST de forma unilateral, injustificada o intempestivamente.

Respuesta de la Superintendencia

Con respecto a estas observaciones, esta Superintendencia advierte que el análisis del mercado mayorista de acceso a infraestructura o elementos de red fue desarrollado en el presente acto, y que los riesgos identificados por los terceros ya fueron objeto de estudio. En consecuencia, los condicionamientos adoptados en la presente resolución buscan atender dichas preocupaciones y salvaguardar la libre competencia económica en el mercado. No obstante, con el propósito de dar una respuesta de fondo respecto de las inquietudes planteadas y los condicionamientos propuestos para su mitigación, esta Superintendencia procede a exponer brevemente los riesgos identificados, sus fundamentos y la decisión adoptada.

Esta Superintendencia evidenció que **MOVISTAR** cuenta con el [REDACTED] de las acciones de la sociedad **ÁLAMO**, quien a su vez es accionista [REDACTED] de **ONNET**, al contar con el [REDACTED] de las acciones de esa sociedad, demostrando que **MOVISTAR** tiene una participación [REDACTED] sobre **ONNET**, que corresponde al [REDACTED]. A partir de lo anterior, se analizó la existencia de control [REDACTED] por parte de **MOVISTAR** sobre **ONNET**, para lo cual se revisaron el [REDACTED] **ÁLAMO**. Del análisis se estableció que, al contar con el [REDACTED] de participación accionaria, **MOVISTAR** tiene [REDACTED] sobre los asuntos previstos en los artículos [REDACTED]. En efecto, se concluyó que los [REDACTED] conferidos a **MOVISTAR** en la [REDACTED] recaen sobre asuntos determinantes del desempeño competitivo de **ÁLAMO** y, por extensión, de **ONNET**. Situación que le otorga control [REDACTED] con la posibilidad de crear incentivos para influir en las decisiones de **ONNET**, afectando las condiciones competitivas en los mercados involucrados.

En consecuencia, se adoptaron los condicionamientos que se consideraron pertinentes y suficientes para mitigar los riesgos comentados por **DIRECT TV** y **ETB** en los escritos que obran en el expediente. Estos condicionamientos estuvieron orientados a que las **INTERVINIENTES** asumieran compromisos frente a los riesgos derivados (i) del acceso a información sensible por parte de las **INTERVINIENTES** y (ii) la eventual injerencia del ente integrado en el desempeño competitivo de **ONNET** a través del ejercicio del [REDACTED], para el mercado mayorista de acceso a infraestructura o elementos de red.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

22.1.5. Sobre los posibles riesgos en los mercados de servicios móviles

WOM presentó sus preocupaciones en materia de los mercados de servicios móviles, particularmente en los mercados de servicio de telefonía móvil y el de datos móviles. Al respecto, señaló que en ambos mercados se incrementa sustancialmente el índice de concentración IHH en porcentaje de líneas, tráfico e ingresos respecto a la situación actual y advirtió que para ambos mercados la operación afianza las fallas del mercado, barreras de expansión y de entrada que enfrentan los operadores actuales.

Así mismo, sostuvo que la integración podría derivar en la pérdida progresiva de relevancia competitiva de otros operadores, fenómeno que según afirmó ha sido observado en experiencias internacionales comparables.

En ese sentido, propuso objetar la operación o, de aprobarla, que se incluyan como condicionamientos: (i) prohibir las prácticas de retención y recuperación de clientes portados por al menos 3 meses, (ii) prohibir ofertas empaquetadas de servicios fijos y móviles por al menos 5 años ya que **WOM** no cuenta con servicios fijos, (iii) prohibir la migración automática de **MOVISTAR** al ente integrado y (iv) informar a los usuarios sobre la operación con una antelación mínima de dos meses.

Por su parte, **DIRECTV** manifestó que resulta incoherente que las partes hayan segmentado el análisis del mercado de televisión multicanal en función del desempeño municipal esto es, “Mercado Minorista de Televisión multicanal en municipios con desempeño alto y moderado” y “Mercado Minorista de Televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado”, pero omitieran el estudio de los mercados relevantes de empaquetamiento de servicios en las modalidades Dúo Play (1 y 2) y Triple Play para el segmento residencial.

Adicionalmente, **DIRECTV** advirtió eventuales efectos anticompetitivos derivados de la mayor concentración de operadores con capacidad de ofrecer soluciones empaquetadas a distintos segmentos de consumidores, particularmente riesgos de exclusión de competidores eficientes, consolidación de poder de mercado, prácticas de atadura, discriminación de precios, disminución en la transferencia de bienestar al consumidor y efectos de bloqueo en el mercado.

Respuesta de la Superintendencia

En relación con lo expuesto, es importante reiterar los resultados del análisis del mercado minorista de servicios móviles, desarrollado en esta resolución.

Ahora bien, en consideración a la propuesta de condicionamientos formulada por **WOM**, esta Superintendencia dará una respuesta breve y estructurada frente a cada condicionamiento propuesto:

- i) Prohibición de las prácticas de retención y recuperación de clientes portados por al menos 3 meses

Esta Superintendencia no considera necesario ni pertinente el condicionamiento propuesto por **WOM**. Si bien esta autoridad identifica que el ente integrado eventualmente podría redirigir su estrategia competitiva hacia los operadores más pequeños, como los OMV y **WOM**, quienes actualmente ejercen una presión competitiva relevante sobre los precios minoristas y en ese escenario, la integración perdería su carácter equilibrador, pudiendo traducirse en un debilitamiento de los competidores que disciplinan efectivamente el mercado,

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

reduciendo la intensidad competitiva y afectando la diversidad de ofertas para los consumidores, esta Superintendencia concluye que el escenario planteado puede ser mitigado a través de los condicionamientos impuestos a las **INTERVINIENTES**.

- ii) Prohibición de las ofertas empaquetadas de servicios fijos y móviles por al menos 5 años, ya que **WOM** no cuenta con servicios fijos

Al respecto, si bien esta Superintendencia reconoce la preocupación manifestada respecto de la imposibilidad actual de **WOM** de ofrecer servicios convergentes, también advierte que prohibir esta modalidad de comercialización de servicios móviles durante el periodo propuesto, implicaría una restricción que, lejos de favorecer la competencia, podría distorsionarla gravemente.

Con fundamento en las consideraciones expuestas por esta Superintendencia en la presente resolución, el condicionamiento propuesto no resulta necesario, toda vez que, de adoptarse no contribuiría a mitigar los riesgos derivados de la operación. No obstante, esta Superintendencia concluye que el escenario planteado puede ser mitigado a través de los condicionamientos impuestos a las **INTERVINIENTES**, para el mercado referido.

- iii) Prohibir la migración automática de **MOVISTAR** al ente integrado

Frente a este punto, es importante precisar que dicho condicionamiento obedece al cumplimiento de las reglas señaladas en la regulación de la **CRC** en materia de portabilidad. En consecuencia, esta Superintendencia considera innecesario imponer un condicionamiento orientado a prohibir la migración automática de usuarios de **MOVISTAR** hacia **TIGO**, dado que el régimen normativo vigente ya comprende disposiciones que garantizan que los usuarios ejerzan su derecho a la libre elección.

- iv) Deber de informar a los usuarios sobre la operación con una antelación mínima de dos meses.

Al respecto, esta Superintendencia consideró necesario adoptar en el numeral 21.4. de esta resolución una obligación de garantizar la adecuada divulgación de la información relativa a la operación de integración a los usuarios de **MOVISTAR**, asegurando que esta sea clara, veraz y suficiente para que sus usuarios puedan comprender su alcance y eventuales implicaciones. Para tal efecto, la comunicación deberá efectuarse en los términos dispuestos en este numeral.

22.1.6. Sobre la eliminación de medidas asimétricas impuestas a CLARO por la CRC mediante Resolución 7285 de 2024

CLARO solicitó a esta Superintendencia que, en su calidad de órgano asesor del Gobierno Nacional, recomiende a la **CRC** la supresión de las condiciones impuestas mediante la Resolución 7285 de 2024. Asimismo, requirió que, mientras la **CRC** adelanta el proceso de derogatoria de dichas medidas asimétricas, esta Superintendencia imponga como condicionamiento al ente integrado el cumplimiento de las mismas restricciones actualmente aplicables a **CLARO** en virtud de la normativa referida.

Al respecto, **CLARO** señaló que, si bien fue considerado como operador dominante en el mercado de servicios móviles debido a su capacidad para incidir en la competencia efectiva y generar barreras de entrada derivadas de las diferencias significativas en términos de economías de escala y alcance en el

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

despliegue de redes, tales condiciones desaparecerían con la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR**.

Lo anterior, en la medida en que una vez materializada la operación, el ente integrado alcanzaría condiciones competitivas equivalentes o superiores a las suyas, eliminando así las diferencias y los fundamentos que motivaron la imposición de medidas asimétricas por la **CRC**, bajo la creación de una dinámica de rivalidad más equilibrada y directa entre estos dos agentes y la reducción de la brecha entre el jugador dominante y su seguidor inmediato, quien empuja a ambos operadores a ofrecer condiciones de mercado más atractivas.

Adicionalmente, precisó que el ente integrado pasaría a contar con un mayor número de sitios de infraestructura 2G, 3G y 4G que **CLARO** en algunos mercados como el de servicio móvil, alcanzando una participación superior que evidenciaría un crecimiento significativo en el mercado de internet móvil, llegando a tener una participación del 39,4% de los usuarios, 34,8% del tráfico y 34% de los ingresos. Agregó que las mismas **INTERVINIENTES** señalaron que, con la operación, contarían con condiciones de competencia más equilibradas respecto a **CLARO**.

Respecto a las medidas impuestas, indicó que se le impuso por parte de la **CRC** el cobrar menos que sus competidores en RAN para 498 municipios donde prestaba el servicio atendiendo a su posición en dichos mercados y la obligación de compartir infraestructura pasiva a tarifas reguladas.

Así, **CLARO** manifestó que mantener la aplicación de las medidas asimétricas impuestas mediante la Resolución 7285 del 2024, aun cuando el fundamento para la imposición de estas medidas (la presunta dominancia de **CLARO**) ha desaparecido, constituye una ventaja competitiva injustificada para **MOVISTAR** y **TIGO**. Advirtió que los agentes integrados cuentan con la capacidad para competir en igualdad de condiciones que **CLARO**, lo que al mismo tiempo impondría una carga desproporcionada.

Respuesta de la Superintendencia

Sobre lo expuesto, esta Autoridad recuerda que corresponde a la **CRC** la definición de los marcos regulatorios, condiciones técnicas, tarifarias y de acceso a las redes, así como la adopción o levantamiento de medidas asimétricas cuando se identifiquen posiciones dominantes o fallas de mercado en los distintos segmentos de comunicaciones.

En este sentido, resulta importante precisar que la declaración de dominancia instaurada por la **CRC** obedece a diversos criterios de valoración en materia regulatoria, económica, técnica y jurídica, por lo que la existencia de mayores niveles de competencia en determinados segmentos o mercados relevantes, no resulta suficiente por sí sola para alegar la remoción de dicha declaratoria.

Con fundamento en lo indicado, esta Superintendencia considera que, si bien es cierto que la integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** podría modificar la dinámica competitiva en distintos mercados de telecomunicaciones en Colombia, resulta apresurado concluir que desaparecerían las condiciones que llevaron a la **CRC** a declarar la dominancia de **CLARO**.

En todo caso, se advierte que las medidas contenidas en la Resolución expedida por la **CRC** son de carácter general y resultan aplicables a cualquier operador respecto del cual se constate posición de dominio. En todo caso, dicha valoración le corresponde a la **CRC** en ejercicio de las competencias que le atribuye la ley, quien deberá verificar las condiciones de dominancia en el mercado relevante y

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

para el caso en concreto y una vez materializada la operación, deberá evaluar si el ente integrado reemplazaría a **CLARO** en su posición de líder y agente dominante, y al respecto deberá evaluar la procedencia de levantar las medidas a este operador e imponerlas al ente integrado, con ocasión a los cambios evidenciados y verificados en el mercado por parte de la autoridad experta en la materia.

En segundo lugar, respecto de la función asesora prevista en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, la misma faculta a esta Superintendencia para emitir conceptos a solicitud o de oficio sobre proyectos normativos, regulatorios o legislativos, cuando exista riesgo de que las medidas proyectadas afecten la libre competencia. Esta función, por tanto, opera en el ámbito de la formación de políticas públicas o de expedición de normas, no en el marco de actuaciones administrativas particulares como el presente procedimiento de control de integraciones. Por ello, no resulta procedente activar la función asesora para recomendar a la **CRC** la derogatoria de una regulación vigente, pues esta fue adoptada en ejercicio de las competencias exclusivas del regulador y su revisión o modificación.

22.1.7. Sobre las peticiones de reconocimiento como terceros interesados y las solicitudes de decreto de pruebas

En el marco de la presente actuación administrativa de control de integraciones empresariales y en atención a los escritos allegados por terceros con interés en el resultado del procedimiento, se procede a analizar las solicitudes elevadas por **CLARO** y **DIRECTV**, relacionadas con su reconocimiento como terceros interesados, así como la petición de decreto y practica de pruebas. En particular, se expondrán los fundamentos jurídicos invocados, la naturaleza y alcance de la intervención de terceros en procedimientos de esta naturaleza, a la luz del régimen aplicable.

CLARO puso de presente su condición de competidor directo en los mercados objeto de análisis, en su calidad de proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, aduciendo que la eventual materialización de la operación de integración podría incidir de manera directa y adversa en las dinámicas de competencia en los mercados en los cuales participan, razón por la cual solicitó su reconocimiento como tercero interesado en la presente actuación administrativa.

Por otro lado, y de forma subsidiaria, **CLARO** solicitó y aportó la práctica de las siguientes pruebas: (i) testimoniales, (ii) dictámenes periciales, (iii) pruebas por informe, y (v) documentales. Lo anterior con fundamento en el artículo 10 de la ley 1340 del 2009, señalando que dicha disposición normativa no excluye intervención de terceros interesados en los procedimientos de control previo sobre integraciones empresariales, por el contrario, en el numeral 2 del artículo 10 de la mencionada ley establece la participación de terceros de una manera diferente.

Manifestó que, partiendo de esas consideraciones, esta Superintendencia ha precisado que los terceros interesados en una integración cuentan con la facultad para presentar su acto de postulación, aportar información y pruebas y, además, controvertir la información pública que se recaude en el curso de la actuación y aunque no estén legitimados para formular recursos contra la decisión definitiva, si podrán discutir su legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Al igual que **CLARO**, **DIRECTV** manifestó tener un interés directo y legítimo en el análisis y resultado de la solicitud de pre-evaluación que se llevará a cabo

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

entre **MOVISTAR** y **TIGO**, en tanto participa como operador minoritario en los mercados de televisión por suscripción y acceso fijo a internet. Al respecto señala que, para la prestación del servicio de internet, depende en gran medida del acceso a la infraestructura de redes de terceros, por lo cual sus intereses pueden verse afectados con el resultado del procedimiento de integración. En consecuencia, solicitó su reconocimiento como tercero interesado en esta actuación administrativa.

Respuesta Superintendencia

Respecto de la petición de reconocimiento como tercero interesado y la solicitud de decreto de pruebas, esta Superintendencia, mediante Resolución No. 43069 de 2025, rechazó dichas solicitudes por improcedentes, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, disposición que excluye la figura del tercero interesado en el procedimiento de control de integraciones empresariales. En efecto, los numerales 2 y 4 del referido artículo enuncian de forma expresa la forma en que cualquier persona puede participar en la actuación administrativa, señalando la posibilidad de “aportar elementos de utilidad para el análisis de la operación proyectada”, adicionalmente se observa que esta disposición normativa se refiere de manera comprensiva a todo tipo de terceros y, en consecuencia, no establece una distinción entre las categorías de “terceros simples” y “terceros interesados” o “determinados” e “indeterminados”.

En esa medida, no resultan pertinentes las consideraciones expuestas por las solicitantes relativo a su calidad como terceros interesados, pues dicha categoría no es aplicable en el presente trámite.

En lo que respecta a la presentación y solicitud de práctica de pruebas por parte de **CLARO** y **DIRECTV**, es pertinente reiterar que, si bien las personas que puedan tener algún interés en el trámite administrativo pueden aportar información relevante para la actuación, ello no implica que cuenten con las mismas facultades procesales que las **INTERVINIENTES**. Esto significa que aquellos interesados en el trámite administrativo de integraciones podrán contribuir con información relevante sobre las características y el alcance de la operación proyectada, la cual podrá estar relacionada con la conveniencia de que la Superintendencia considere la posibilidad de decretar o practicar pruebas en el marco del procedimiento y al respecto, si dentro de la información suministrada por los terceros esta Superintendencia advierte la pertinencia o utilidad de alguna prueba, podrá decretarla de oficio.

22.2. Pronunciamiento de la Superintendencia respecto de los comentarios presentados por FIDE

En el presente capítulo esta Superintendencia presenta comentarios a los documentos realizados por **FIDE** en representación de las **INTERVINIENTES**. En específico, se analizan los documentos “Análisis económico de la integración de TIGO-UNE y Movistar en Colombia”³⁰¹ y “Escenarios contrafactuales de la integración de TIGO-UNE y Movistar en Colombia”³⁰².

22.2.1. Comentarios y análisis del documento “Análisis económico de la integración de TIGO-UNE y Movistar en Colombia” desarrollado por FIDE

³⁰¹ Documento “24-546942 Resumen no confidencial Fide Partners - Análisis económico de la integración” del consecutivo 719 de la Carpeta Pública, (Documento PDF).

³⁰² Ibidem.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

El presente acápite realiza un análisis integral del modelo econométrico de eficiencias propuesto por **FIDE** y de los escenarios contrafactuales desarrollados para los segmentos de servicios móviles y de internet fijo residencial. En una primera parte, con base en documento “Análisis económico de la integración de Tigo-UNE y Movistar en Colombia” se examina la metodología, los datos y el modelo econométrico, en particular, la especificación del modelo de costos y eficiencias, su fundamento teórico y los supuestos econométricos subyacentes, identificando posibles limitaciones en la forma funcional, la agregación de outputs y la consistencia estadística de las estimaciones. Este análisis se centra en evaluar la validez de las variables incluidas, la presencia de riesgos de heterocedasticidad, multicolinealidad y endogeneidad, así como la pertinencia de las técnicas de estimación utilizadas para derivar conclusiones sobre eficiencias y ahorros operativos.

En la segunda parte, se revisa la coherencia económica y empírica de los escenarios contrafactuales planteados por el consultor en el documento “Escenarios contrafactuales de la integración de Tigo-UNE y Movistar en Colombia”, analizando la validez de los supuestos, la consistencia interna de las proyecciones y la plausibilidad de los resultados bajo diferentes configuraciones de los dos mercados.

22.2.2. Análisis del modelo, metodología y datos

A continuación, se desarrollan los comentarios de esta Superintendencia al modelo realizado por **FIDE**, su metodología y los datos usados en el análisis.

22.2.2.1. Sobre la idoneidad del modelo de **FIDE para analizar las eficiencias de la operación proyectada**

El modelo econométrico estimado por **FIDE** tiene como objetivo principal cuantificar las eficiencias en costos operativos (*opex*) que, según dicha firma, se generarían como resultado de la transacción entre **TIGO** y **MOVISTAR**, la cual daría lugar al ente integrado. Para ello, **FIDE** especifica y estima una función de costos para el sector de telecomunicaciones en Colombia, utilizando un enfoque de datos de panel con el propósito de identificar posibles sinergias derivadas de la integración. El modelo propuesto se presenta a continuación.

$$\ln(Opex_{it}) = \alpha_i + \lambda_t + \beta_1 \ln(Subs_{Fijos,it}) + \beta_2 \ln(Subs_{Móvil,it}) + \gamma_1 \ln(ARPU_{Fijos,it}) + \gamma_2 \ln(ARPU_{Móvil,it}) + \delta Term_{Interacción} + \varepsilon_{it}$$

Según **FIDE**, las variables incluidas en el modelo representan lo siguiente:

- *i* denota la firma y *t* el año.
- $\ln(Opex_{it})$: Logaritmo natural del opex real (analizado para definiciones estrecha y amplia) del operador *i* en el año *t*.
- α_i : Efecto fijo por firma, que captura la eficiencia estructural y las características idiosincráticas no observadas y constantes en el tiempo para cada operador.
- λ_t : Efecto fijo por año, que controla por el impacto de factores macroeconómicos, inflacionarios (más allá del deflactor general), regulatorios y otros shocks temporales comunes a todos los operadores en un año determinado.
- β_1, β_2 : Elasticidades del *opex* con respecto al número de suscriptores fijos y móviles, respectivamente.
- γ_1, γ_2 : Elasticidades del *opex* con respecto al Ingreso Promedio por Usuario (ARPU) fijo y móvil, respectivamente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

- $\ln(Subs_{Fijos,it})$, $\ln(Subs_{Móvil,it})$: Logaritmos naturales del número de suscriptores de servicios fijos y móviles, respectivamente, usados como *proxies* de la escala de producción.
- $\ln(ARPU_{Fijos,it})$, $\ln(ARPU_{Móvil,it})$: Logaritmos naturales del ARPU de servicios fijos y móviles (en términos reales), considerados como *proxies* de la intensidad de uso, calidad o mix de servicios.
- $\delta Term_{Interacción}$: Variable que capturaría específicamente las sinergias de la transacción. Esta variable toma valor distinto de cero únicamente para las observaciones correspondientes a **TIGO** y **MOVISTAR** en el año 2024 (representando al ente integrado). Su valor se basaría en el logaritmo de la escala combinada de suscriptores del ente integrado. Dada la descripción anterior, esta Superintendencia entiende que el término podría representarse de la siguiente manera:

$$\delta Term_{Interacción} = \delta \cdot \ln(Subs_{Fijos,MOVISTAR,t} + Subs_{Fijos,TIGO,t} + Subs_{Móvil,MOVISTAR,t} + Subs_{Móvil,TIGO,t})$$

- De acuerdo con la descripción de **FIDE**, esta Superintendencia entiende que el coeficiente δ tiene como objetivo medir el impacto porcentual de la sinergia de la integración sobre el *opex*, controlando por los demás factores incluidos en el modelo.
- ε_{it} : Término de error estocástico.

No obstante, esta Superintendencia considera que el coeficiente δ no captura el efecto que **FIDE** le atribuye, en la medida en que la metodología econométrica utilizada no es adecuada para tal propósito. La econometría, por su naturaleza empírica, se fundamenta en datos históricos observables y en la identificación de relaciones efectivas entre variables a partir de dicha información.

En este caso, la interpretación del parámetro δ implicaría la existencia de un cambio estructural real en el año 2024 —es decir, que la variable de interacción tome el valor de uno para ese año y de cero para los demás—, lo cual supondría que la integración ya se hubiese materializado. Sin embargo, **FIDE** asigna dicho valor de manera arbitraria con el único fin de “simular” la integración, sin que en la realidad se haya producido variación alguna en los datos que permita estimar empíricamente ese efecto.

En consecuencia, el método aplicado no permite identificar ni cuantificar las supuestas eficiencias derivadas de la operación, pues la estimación se basa en un supuesto contrafactual sin respaldo en la evidencia empírica. Por tanto, la interpretación que **FIDE** otorga al coeficiente δ no corresponde a lo que la metodología econométrica efectivamente mide.

Adicionalmente, esta Superintendencia observa que la formulación del término de interacción genera una inconsistencia conceptual dentro del modelo econométrico. En efecto, al asumir la “integración” en el año 2024, se considera que el ente integrado incorpora la totalidad de los suscriptores de **TIGO** y **MOVISTAR**, lo que implica que la variable explicativa incluiría la suma de los usuarios de ambos operadores.

Sin embargo, las variables de suscriptores (fijos y móviles) ya se encuentran incorporadas individualmente en la especificación original del modelo, por lo cual la adición de un término adicional que vuelve a contabilizarlos —como parte de la “simulación” del ente integrado— conduce a una duplicación de observaciones. En otras palabras, para el año 2024 cada operador (**TIGO** y **MOVISTAR**) estaría recibiendo en el modelo tanto sus propios suscriptores como los del otro, lo cual no corresponde a una situación empíricamente posible.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Además, aunque el supuesto cambio en 2024 se refleja en las variables explicativas, no existe una modificación equivalente en la variable dependiente. Es decir, el modelo seguiría considerando el OPEX de cada operador por separado, cuando en la realidad el supuesto de integración implicaría un único OPEX conjunto del ente integrado. En consecuencia, la técnica econométrica empleada no permite representar correctamente la estructura de costos posterior a una integración.

22.2.2.2. Metodología

a. Especificación funcional y rigidez paramétrica

El modelo estimado por **FIDE** se basa en una función de costos Cobb-Douglas *log-lineal*, con efectos fijos por firma y año. Aunque esta forma es de uso extendido por su simplicidad, impone supuestos excesivamente restrictivos: una elasticidad de sustitución unitaria ($\sigma = 1$) y elasticidades de escala constantes, lo que impide capturar interacciones o rendimientos no lineales entre los segmentos de servicios fijos y móviles o entre la escala de usuarios y el ingreso promedio por usuario (*average revenue per user* - ARPU, tal como se refiere el documento de **FIDE**).

En sectores de red con tecnologías convergentes, como las telecomunicaciones, es más apropiado emplear una especificación *translog*, que permite elasticidades de sustitución y de escala variables, y mide de forma explícita la complementariedad o sustitución entre servicios. Por tanto, la elección de una forma Cobb-Douglas limita la flexibilidad del modelo y puede subestimar o sobreestimar las eficiencias asociadas a la integración.

Este supuesto de proporcionalidad rígida entre insumos y costos reduce la capacidad del modelo para identificar cómo la expansión en servicios móviles afecta marginalmente la estructura de costos fijos, o cómo las variaciones del ARPU inciden de manera diferenciada según el tamaño y la composición del portafolio de servicios.

b. Omisión de variables relevantes

La descripción de variables y fuentes confirma que el modelo se construyó con un conjunto reducido; en particular, las variables son: OPEX (estrecho y amplio), suscriptores fijos y móviles, y ARPU reales. No se incorporan precios de insumos (energía, licencias, personal técnico), indicadores de calidad de red, penetración tecnológica ni cambios regulatorios que puedan afectar la estructura de costos de las empresas.

Esta omisión implica riesgo de sesgo por variables omitidas, pues los costos operativos pueden estar correlacionados con decisiones de inversión en calidad o cobertura que también dependen del tamaño y la estrategia de cada operador. De esta forma, el modelo puede atribuir indebidamente a sinergias lo que en realidad proviene de mejoras tecnológicas o cambios normativos externos.

La exclusión de estos factores genera sesgo por omisión de variables relevantes, ya que los costos observados pueden estar correlacionados con decisiones de inversión o eficiencia que responden precisamente a diferencias en la calidad, cobertura o tecnología empleada. La omisión de estas variables también impide diferenciar entre eficiencias genuinas de integración y efectos espurios derivados de cambios tecnológicos o regulatorios simultáneos.

c. Problemas de identificación y endogeneidad

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

El documento reconoce explícitamente la potencial endogeneidad entre la variable OPEX, escala (Subs) y la variable ARPU, pero opta por un modelo de efectos fijos de dos vías (TWFE) como mitigación. Si bien este método controla por la heterogeneidad invariante y los shocks comunes, no elimina la simultaneidad contemporánea, ya que el OPEX y el ARPU se determinan de forma conjunta en las decisiones de precios, calidad y expansión.

Al no emplear instrumentos válidos ni técnicas que exploten variación exógena, los coeficientes obtenidos podrían ser sesgados e inconsistentes, especialmente el parámetro δ que mide las sinergias de integración.

d. Robustez e inferencia estadística

El estudio aplica correctamente un procedimiento de *wild cluster bootstrap* con 999 réplicas y pesos de Rademacher, lo que es adecuado ante el bajo número de clústeres ($N = 3$). Sin embargo, la única prueba de estabilidad adicional es un *jackknife* temporal (*leave-one-year-out*). No obstante, en el documento analizado no se incluyen los placebos pre-tratamiento, las exclusiones por firma ni las redefiniciones del término de sinergia, por lo que el ejercicio de robustez es limitado y no prueba causalidad.

Los propios resultados muestran que δ (-0.0124 a -0.0156) es marginalmente significativo al 10%, lo cual requiere prudencia al afirmar eficiencia estadísticamente robusta.

e. Implicaciones sobre la validez de las conclusiones

Debido a los problemas señalados —restricciones funcionales, omisión de variables relevantes, endogeneidad y debilidad inferencial—, los resultados presentados por **FIDE** no permiten atribuir causalmente las reducciones de costos al proceso de integración. Los ahorros estimados podrían reflejar efectos de escala transitorios, mejoras tecnológicas independientes o ajustes contables en la consolidación financiera.

A pesar del esfuerzo técnico y del uso del *bootstrap*, las restricciones funcionales, la falta de controles relevantes y la ausencia de un diseño de identificación causal limitan la validez de las conclusiones. Los ahorros de 17 % a 21 % en la variable OPEX podrían reflejar efectos de escala o ajustes contables de consolidación, más que sinergias reales derivadas de la integración.

22.2.2.3. Datos

En cuanto a los datos utilizados, esta Superintendencia considera que la estructura del panel empleada por **FIDE** carece de la solidez necesaria para sustentar inferencias econométricas válidas. El modelo se estima con información anual para el periodo 2018–2024 y únicamente tres unidades de observación (operadores), lo que equivale a un total de 21 observaciones. Esta magnitud es notoriamente insuficiente para un análisis de panel robusto.

Desde la perspectiva econométrica, un panel con tan pocos cortes transversales y un horizonte temporal reducido limita la variabilidad de los datos y la capacidad de capturar dinámicas de largo plazo, reduciendo así la potencia estadística del modelo. Este tipo de estructura dificulta la identificación de efectos fijos o aleatorios y aumenta el riesgo de sesgos en la estimación de coeficientes, en particular si existen correlaciones no observadas entre las variables explicativas y los efectos individuales. Además, la escasa profundidad temporal impide aplicar pruebas robustas de estacionariedad o cointegración. Por tanto, aunque el uso de datos de panel permite controlar la heterogeneidad entre empresas, la

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

limitada extensión temporal y el bajo número de unidades reducen su capacidad explicativa.

Adicionalmente, resulta especialmente problemático que la variable δ — supuestamente encargada de capturar las eficiencias derivadas de la integración— solo adopte el valor de uno en dos observaciones: 2024 para **MOVISTAR** y 2024 para **TIGO**. Dicha condición no provee la variación necesaria para identificar empíricamente el efecto estimado, pues con solo dos puntos de cambio no es posible distinguir un efecto real de integración de un error de estimación o de un shock idiosincrático de corto plazo.

Por otro lado, el modelo propuesto por **FIDE** no tiene en cuenta el CAPEX en sus variables independientes³⁰³. La inclusión de esta variable explicativa cumple un papel esencial al capturar los efectos de inversión y productividad del capital sobre los costos de operación. En este contexto, el CAPEX representa la inversión en infraestructura de red, tecnologías y equipos, elementos que influyen directamente en la eficiencia técnica y de escala de las empresas. Desde el punto de vista econométrico, un coeficiente negativo y significativo del CAPEX en el modelo indicaría que mayores niveles de inversión están asociados con menores gastos operativos relativos, lo cual es consistente con la existencia de rendimientos crecientes a la escala o mejoras en la eficiencia tecnológica. Por el contrario, un coeficiente positivo sugeriría que la inversión aún no se traduce en eficiencias operativas, posiblemente por rezagos en la materialización de los beneficios o por estructuras de costos ineficientes.

22.2.2.4. Observaciones metodológicas

En la estimación analizada se observa que el modelo combina en una sola ecuación los rendimientos de servicios fijos y móviles, aparentemente mediante una suma directa de ambos valores. Esta aproximación ignora la naturaleza multiproducto de las empresas del sector de telecomunicaciones, donde los servicios fijos y móviles presentan estructuras de costos, funciones de producción y dinámicas de mercado diferenciadas. Tratar ambos como un único rendimiento agregado puede generar problemas de especificación funcional, al suponer que las economías de escala o de alcance entre servicios son lineales o perfectamente sustituibles.

A diferencia de un modelo de eficiencia de costos —que se apoya en una regresión estadística formal—, el análisis de efectos procompetitivos presentado en el documento parece basarse más en argumentaciones cualitativas que en estimaciones econométricas rigurosas. No se reportan ejercicios de estimación de elasticidades de demanda, simulaciones de equilibrio parcial o general, ni pruebas de consistencia estadística que sustenten cuantitativamente las conclusiones. Esto limita la capacidad del modelo para identificar relaciones causales y medir el impacto real de los cambios en la estructura del mercado sobre los costos, precios o bienestar del consumidor.

En el caso del modelo de costos, se identifican varios riesgos econométricos. En primer lugar, la posible heterocedasticidad de los residuos, dado que las empresas de mayor tamaño pueden exhibir varianzas de costos diferentes respecto a las firmas más pequeñas. Asimismo, existe riesgo de multicolinealidad entre variables explicativas como el número de suscriptores y el ARPU, las cuales podrían estar correlacionadas estructuralmente.

Finalmente, el modelo enfrenta posibles sesgos por endogeneidad, particularmente en el tratamiento del ARPU, que es una variable de decisión

³⁰³ Ibidem, página 283, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

empresarial (precio) y puede estar correlacionada con factores no observables que también inciden en los costos —por ejemplo, la estrategia comercial, la segmentación de clientes o la intensidad de uso de red—. En este caso, los estimadores MCO serían inconsistentes y producirían inferencias sesgadas. Un abordaje metodológico más riguroso requeriría instrumentar el ARPU con variables exógenas o utilizar técnicas de variables instrumentales o modelos estructurales de oferta y demanda.

22.2.3. Comentarios y análisis del documento “Escenarios contrafactuales de la integración de TIGO-UNE y Movistar en Colombia” desarrollado por FIDE

Este acápite analiza y presenta comentarios desarrollados por esta Superintendencia sobre el documento realizado por **FIDE** en cuanto a los escenarios contrafactuales. En particular, se presentan i) los contrafactuales para el segmento móvil y ii) los contrafactuales para el segmento de internet fijo residencial.

22.2.3.1. Contrafactuales para el segmento móvil

El documento de **FIDE** presenta el ejercicio contrafactual desarrollado para el segmento móvil y permite comparar distintos caminos de evolución del mercado colombiano bajo supuestos regulatorios y competitivos diferenciados. En particular, el documento utiliza cuatro contrafactuales, *escenario base*, *competencia efectiva*, *enfermedad mexicana* y *mercado en declive*³⁰⁴. Cabe mencionar que este análisis se basa en la posición dominante de **CLARO** en el mercado de telecomunicaciones y aborda la oportunidad para balancear la competencia (a diciembre de 2024, Claro controlaba el 50,5% del total de 102,9 millones de líneas móviles)³⁰⁵.

El análisis de los servicios móviles se basa en la proyección de tres indicadores para cada escenario (el nivel de inversión sectorial, la tasa de penetración de internet móvil y el índice de concentración de mercado).

Es importante aclarar que **FIDE**, presenta el contrafactual *escenario base* como técnicamente útil pero poco probable³⁰⁶, esto representa un supuesto fuerte, dado que, en caso de no autorizarse la integración, se espera que las empresas ajusten su estructura de costos, portafolio de servicios o estrategias de diferenciación, buscando compensar la pérdida de eficiencia derivada de la falta de escala. Los competidores podrían incluso reorientar inversiones hacia nichos más rentables o reducir sus compromisos de cobertura. Dicho esto, este escenario se debe interpretar como un escenario referencial mas no como una proyección.

Ahora bien, el análisis de los escenarios contrafactuales y sus proyecciones para el mercado de servicios móviles presenta una estructura metodológica sólida y coherente con los objetivos del estudio; sin embargo, se identifican varias debilidades conceptuales, empíricas y de modelación que deben considerarse al interpretar los resultados.

En primer lugar, los supuestos generales del ejercicio tienden a simplificar el comportamiento estratégico de los operadores. En particular, la homogeneización tecnológica y la ausencia de ajustes por costos de espectro o condiciones macroeconómicas limitan la validez dinámica del modelo.

³⁰⁴ Ibidem, página 4, (Documento PDF).

³⁰⁵ Ibidem, página 19, (Documento PDF).

³⁰⁶ Ibidem, página 4, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Respecto a los escenarios contrafactuales, si bien son útiles para ilustrar trayectorias posibles del mercado, su grado de realismo varía considerablemente. El escenario de *competencia efectiva* resulta el más robusto en términos económicos, pero parte de supuestos optimistas sobre crecimiento sostenido del CAPEX (CAGR +4,4%)³⁰⁷ y estabilidad de demanda. Por su parte, los escenarios de *enfermedad mexicana* y *mercado en declive* trasladan experiencias internacionales sin suficientes ajustes institucionales y sobredimensionan los efectos de concentración al no considerar la posible entrada o sustitución por nuevos operadores. Dada la disponibilidad de datos, el análisis de líneas móviles solo toma datos de 2022 a 2024³⁰⁸.

En el plano econométrico, el modelo MCO con especificación *log-log*³⁰⁹ empleado para proyectar el crecimiento de líneas móviles es apropiado para estimar la elasticidad, sin embargo, no contempla variables de precio o calidad de red, y existe riesgo de endogeneidad entre inversión y crecimiento de líneas. Además, las elasticidades se tratan como constantes en el tiempo, cuando en la práctica varían con el ciclo tecnológico y las condiciones de competencia. La ausencia de pruebas de sensibilidad o validación cruzada reduce la robustez estadística de las estimaciones.

En cuanto a las proyecciones financieras y de mercado, el método de imputación del CAPEX con base en proporciones de ingresos es razonable, pero sensible a cambios en la estructura contable de las empresas. No se incluyen estimaciones del OPEX, lo que impide analizar la eficiencia operativa.

Finalmente, se observa una limitada integración del análisis con variables de bienestar del consumidor y del contexto macroeconómico. Los resultados se enfocan en inversión, concentración y número de líneas, sin medir los efectos sobre precios, calidad del servicio o excedente del consumidor.

22.2.3.2. Contrafactuales para el segmento de internet fijo residencial

Por otro lado, **FIDE** presenta tres escenarios contrafactuales para el internet fijo residencial. El primero, denominado *escenario base*, mantiene la estructura actual del mercado, con las empresas operando de manera independiente. El segundo, el escenario de *competencia efectiva*, contempla la aprobación de la operación proyectada y la consecuente integración de los operadores. Finalmente, el escenario de *mercado en declive* proyecta una situación en la que uno de los operadores involucrados en la integración deja de realizar inversiones a partir de 2026. Estos tres escenarios sirven como marco para evaluar los posibles efectos de la operación sobre la inversión, los accesos y la penetración de los servicios, buscando determinar si la integración tendría un impacto positivo sobre el desempeño competitivo del sector³¹⁰.

El documento se estructura a partir de un enfoque geográfico dual. En primer lugar, se presenta un análisis nacional, que busca capturar las tendencias agregadas de inversión y penetración en el mercado, bajo el supuesto de que un mayor nivel de inversión en infraestructura de telecomunicaciones se traduce en mayores niveles de acceso a los servicios. Este enfoque permite una comparación general entre los escenarios planteados y una lectura macro del mercado.

En segundo lugar, se desarrolla un análisis por clústeres, fundamentado en la clasificación de la **CRC**, que agrupa municipios con características similares en

³⁰⁷ Ibidem, página 28, (Documento PDF).

³⁰⁸ Ibidem, página 72, (Documento PDF).

³⁰⁹ Ibidem, página 24, (Documento PDF).

³¹⁰ Documento “24546942--0085200001” del consecutivo 852 de la Carpeta Pública, página 48, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

términos de densidad de población, nivel de urbanización y grado de penetración. Este segundo nivel de análisis pretende ofrecer una visión más granular y territorialmente diferenciada, abarcando los municipios que concentran aproximadamente el 94% de los accesos nacionales³¹¹. En términos metodológicos, esta doble aproximación es valiosa porque permite contrastar los efectos agregados y los locales, pero también introduce desafíos: la consistencia entre ambos niveles analíticos depende de la robustez del modelo econométrico y de la coherencia entre los supuestos nacionales y regionales, aspecto que en el documento no se justifica con suficiente detalle.

El modelo parte del postulado según el cual existe una relación positiva y causal entre la inversión en infraestructura y el número de accesos o la penetración de Internet fijo residencial. Con base en esta premisa, se estimó un modelo que proyecta la evolución de los accesos bajo el escenario base, define los niveles de inversión esperados y, a partir de allí, calcula las diferencias en accesos y penetración en los escenarios alternativos³¹².

Si bien la relación entre inversión y accesos es intuitivamente sólida —dado que la infraestructura constituye una condición necesaria para expandir la cobertura—, el análisis no presenta evidencia suficiente para sustentar la causalidad estricta entre ambas variables. En un mercado dinámico y oligopólico como el de telecomunicaciones, la inversión no es una variable exógena, sino una decisión estratégica influenciada por las condiciones de demanda, la regulación, las estrategias de los competidores y los retornos esperados. Al no controlar por estas interdependencias, el modelo corre el riesgo de atribuir a la inversión efectos que podrían provenir de factores no observados o de comportamientos anticipados de las empresas.

El análisis nacional permite identificar que, según los resultados del modelo, el escenario de *competencia efectiva* —aquel que contempla la integración— presenta mayores niveles de inversión, accesos y penetración en comparación con el *escenario base* y, especialmente, con el de *mercado en declive*. Este hallazgo es coherente con la hipótesis de que la integración permitiría aprovechar sinergias operativas y generar eficiencias de escala, mejorando los incentivos para invertir³¹³. No obstante, desde una perspectiva metodológica, el resultado depende en gran medida de los supuestos paramétricos y de la calibración del modelo, más que de una estimación empírica propiamente causal. La comparación entre escenarios se basa en elasticidades estimadas con técnicas MCO, lo que, sin el uso de instrumentos o controles exógenos, limita la capacidad de inferir relaciones causales. En este sentido, los resultados deben interpretarse más como simulaciones condicionales —dependientes de los supuestos de inversión y comportamiento— que como pruebas empíricas del efecto de la integración.

El análisis por clústeres introduce un nivel adicional de detalle al considerar la interacción entre la penetración esperada, las proyecciones de hogares y la competencia entre operadores. Este componente se operacionaliza mediante tres módulos: penetración, accesos y participación de mercado, los cuales interactúan para estimar la trayectoria esperada en cada agrupación de municipios³¹⁴. Sin embargo, aunque el enfoque reconoce la heterogeneidad territorial, las ecuaciones y los mecanismos de asignación entre módulos no están plenamente explicados. La metodología asume que la competencia y la evolución de la penetración responden mecánicamente a la inversión proyectada, sin modelar explícitamente los procesos de decisión de los

³¹¹ Ibidem, pp. 49-50, (Documento PDF).

³¹² Ibidem, pp. 50-53, (Documento PDF).

³¹³ Ibidem, pp. 54-58, (Documento PDF).

³¹⁴ Ibidem, pp. 59-61, (Documento PDF).

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

consumidores ni la competencia de precios. Esto debilita la capacidad del modelo para capturar las dinámicas reales del mercado y para evaluar si la integración realmente modificará los incentivos competitivos en cada clúster.

En términos de resultados, el ejercicio contrafactual muestra que la operación proyectada podría constituirse en una alternativa que preserva el equilibrio competitivo, especialmente en los municipios con mayor penetración, evitando un escenario de concentración excesiva del mercado. En efecto, el modelo sugiere que, bajo el escenario de *mercado en declive*, **CLARO** podría consolidar una participación cercana al 50% del mercado, lo que implicaría una pérdida significativa de competencia efectiva.

En contraste, bajo el escenario de *competencia efectiva*, la distribución de accesos se asemejaría a la observada en el escenario base, pero acompañada de mayores niveles de inversión y expansión de la red³¹⁵. Este resultado es razonable desde el punto de vista conceptual, pero depende enteramente de los supuestos sobre el comportamiento de las empresas y los niveles de inversión proyectados, además de la calidad de los datos con los que se hacen dichas proyecciones. No se demuestra empíricamente que la integración conduzca necesariamente a mayor inversión; de hecho, en algunos mercados internacionales, la consolidación ha reducido la presión competitiva e incluso la inversión total³¹⁶ puesto a la modificación de los incentivos. Sin un análisis de sensibilidad que explore distintos niveles de eficiencia y coordinación post integración, los resultados pueden sobreestimar los beneficios potenciales.

Finalmente, el documento concluye que el escenario de *competencia efectiva* es el más “atractivo” en términos de penetración, cobertura y bienestar de los usuarios³¹⁷. Si bien esta afirmación se sustenta en los resultados del modelo, su validez depende del cumplimiento de una cadena causal que el estudio asume, pero no demuestra empíricamente. La ausencia de un diseño de identificación robusto —como un modelo estructural de oferta y demanda, un enfoque de diferencias en diferencias o el uso de variables instrumentales— impide aislar el efecto neto de la integración sobre la inversión y los accesos.

En este sentido, la estrategia de **FIDE** es útil como herramienta de planeación y simulación, pero no constituye una evaluación causal del impacto de la integración. Para fortalecer su credibilidad en términos regulatorios, sería necesario incorporar contrastes empíricos adicionales, validar los supuestos con datos históricos y aplicar pruebas de robustez que permitan evaluar la sensibilidad de los resultados ante variaciones en los parámetros de inversión, elasticidades y participación de mercado. Solo así podría afirmarse con mayor certeza que la integración propuesta generaría un efecto positivo y sostenible en la competencia y el bienestar de los usuarios.

23. PRONUNCIAMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA RESPECTO DE LOS CONCEPTOS PRESENTADOS POR LAS AUTORIDADES SECTORIALES

³¹⁵ Ibidem, pp. 61-63, (Documento PDF).

³¹⁶ Diversos estudios de la Comisión Europea (2014, 2016, 2018) y de Genakos, Valletti y Verboven (2018) han documentado que la reducción del número de competidores en los mercados de telecomunicaciones no necesariamente conduce a mayores niveles de inversión o innovación. En algunos casos, las fusiones 4-to-3 en Europa han reducido la presión competitiva y moderado la inversión total del sector, pese a incrementos temporales en el gasto de capital de las firmas fusionadas. Resultados similares son reportados por la OCDE (2019) y GSMA Intelligence (2020), quienes destacan que los efectos de la consolidación dependen en gran medida del contexto regulatorio y de las condiciones de entrada efectiva en el mercado.

³¹⁷ Documento “24546942--0085200001” del consecutivo 852 de la Carpeta Pública, pp. 63-65, (Documento PDF).

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, mediante las comunicaciones radicadas bajo No. 24-526942-604, No. 24-546942-605 y No. 24-546942-606 del 25 de abril de 2025, esta Superintendencia solicitó al **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** (en adelante **MINTIC**), a la **AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO** (en adelante **ANE**) y a la **CRC**, respectivamente, para que emitieran su concepto en relación con la operación proyectada.

23.1. Sobre los comentarios formulados por la CRC mediante concepto técnico

Mediante concepto técnico de fecha del 14 de mayo de 2025, la **CRC** señaló una serie de mercados que requerían especial atención, destacando los posibles efectos negativos sobre: (i) el mercado mayorista de acceso y originación; (ii) los mercados minoristas de servicios móviles; y (iii) los asociados al servicio de internet fijo.

Así mismo, resaltó los posibles efectos coordinados entre el agente integrado y **CLARO** en el mercado relevante de servicios móviles, donde el escenario simulado muestra un aumento de precios y una reducción significativa en el bienestar de los consumidores. En este sentido, indica que los condicionamientos que se establezcan deben propender por eliminar o aislar el efecto anticompetitivo de la operación, de modo que se mitiguen, como mínimo, los efectos en dichos mercados y, especialmente, los efectos coordinados en servicios móviles.

Ahora bien, con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, el cual establece la facultad de las entidades de regulación para intervenir de oficio en cualquier momento dentro de una actuación administrativa, la **CRC** emitió un pronunciamiento complementario en el que expuso sus consideraciones frente a: (i) los condicionamientos propuestos por terceros ante esta Superintendencia; (ii) el análisis económico de la integración presentada por las intervinientes; y (iii) los aspectos que podrían ser objeto de condicionamientos por parte de esta Superintendencia, en caso de que se apruebe la integración en estudio.

Con el propósito de reunir de forma concreta y ordenada las propuestas de condicionamientos formuladas por la **CRC**, esta Superintendencia presenta una síntesis de las distintas intervenciones realizadas por dicha Entidad en los mercados objeto de análisis dentro del presente trámite.

En ese sentido, la siguiente sección consolida los principales elementos planteados por la **CRC**, diferenciados según el mercado relevante analizado, con el fin de facilitar la evaluación integral de: (i) la propuesta de autoridad regulatoria en relación con los condicionamientos que podrían considerarse adecuados para mitigar los posibles riesgos anticompetitivos derivados de la operación; y (ii) las respuestas de esta Superintendencia con respecto a cada propuesta de condicionamiento formulada por la autoridad en mención.

23.1.1. Sobre el aviso a los usuarios de la operación de integración y el derecho a portarse

La **CRC** sugiere que, conforme lo establece el artículo 11 de la Ley 1340 de 2009, la autoridad de competencia sujete la decisión al cumplimiento del deber de informar a la totalidad de los usuarios sobre el resultado de la operación. Esta información deberá indicar de forma clara, precisa y concreta el tipo de operación, la identificación de los agentes, el objeto de la operación y el

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

resultado de esta, incluyendo los condicionamientos impuestos por esta Superintendencia, en caso de que así se determine procedente.

A su vez, incluye como indispensable la advertencia sobre el derecho que tienen los usuarios para portarse a otro operador, refiriéndose explícitamente al procedimiento que deben agotar para ese propósito, según lo establecido en la normativa aplicable.

Lo anterior bajo el establecimiento de un término perentorio para agotar las obligaciones previamente relacionadas.

Respuesta Superintendencia

En relación con la sugerencia de la **CRC** respecto de condicionar la autorización de la operación al cumplimiento de obligaciones de información hacia los usuarios, esta Superintendencia comparte la importancia de garantizar la transparencia frente a los usuarios y la adecuada información sobre los efectos de la operación.

Razón por la cual, esta autoridad considera procedente incluir como condicionamiento, la obligación en cabeza de las **INTERVINIENTES**, de surtir el trámite de publicación y de información, en el cual se indique de manera clara, precisa y oportuna a sus usuarios sobre el resultado de la operación de integración.

No obstante, esta Superintendencia no comparte las observaciones de la **CRC** en lo relacionado con la inclusión, dentro del aviso a los usuarios, de información específica dirigida a indicar el derecho que les asiste a los usuarios de portarse a otro operador. Ello, toda vez que no se observa cómo la incorporación de dicho aviso podría contribuir de manera efectiva a garantizar la protección de los usuarios del ente integrado.

Por el contrario, la incorporación de un mensaje de esta naturaleza podría generar efectos adversos sobre la percepción de los consumidores, al inducir a posibles interpretaciones equivocadas respecto de la continuidad, calidad y estabilidad del servicio prestado por el ente integrado. Tal comunicación podría traducirse en una señal de riesgo inexistente, susceptible de afectar la confianza de los usuarios en la prestación del servicio y de incentivar decisiones de portabilidad motivadas exclusivamente por la materialización de la operación de integración y no por deficiencias reales o verificables en la oferta del operador.

Por otra parte, el ejercicio del derecho a la portabilidad numérica ya se encuentra plenamente regulado por la **CRC** en el marco de sus competencias sectoriales. En consecuencia, los procedimientos aplicables para el ejercicio de dicho derecho no surgen ni se restringen con ocasión de la materialización de la operación de integración, sino que permanecen vigentes de manera permanente e independiente de la aprobación que se adopte en el presente trámite.

En consecuencia, si bien esta Superintendencia reconoce la importancia de que los usuarios cuenten con información clara, veraz y suficiente sobre el resultado de la operación, considera que cualquier instrucción o contenido adicional relacionado con el ejercicio del derecho a la portabilidad debe tramitarse conforme a las disposiciones regulatorias expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones para esta materia.

23.1.2. Sobre la prohibición de ofertas o campañas dirigidas a usuarios de WOM o cualquier OMV

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

La **CRC** propone que la Superintendencia condicione la aprobación de la integración a que el ente integrado no realice campañas ni ofertas dirigidas específicamente a captar usuarios de **WOM** o de cualquier OMV. También recomienda: (i) prohibir alusiones explícitas o implícitas a **WOM** o a los OMV en publicidad; (ii) limitar comparaciones sobre calidad o portafolio con respecto a estos competidores; y (iii) establecer una vigencia razonable para la medida, sujeta a que, si **WOM** o algún OMV supera en participación al ente integrado, esta restricción deje de aplicar.

Según lo expuesto por la **CRC**, la captación exclusiva de usuarios de OMV con menor participación de mercado o de usuarios de **WOM** podría traducirse en un incremento aproximado del 1% en la participación del ente integrado, lo cual generaría un aumento estimado de 52 puntos en el índice de concentración (IHH).

Respuesta de la Superintendencia

Esta Superintendencia comparte el análisis efectuado por la **CRC** y coincide en la necesidad de establecer medidas conductuales orientadas a prevenir estrategias de captación selectiva que puedan afectar de manera desproporcionada la posición competitiva de operadores de menor escala.

En ese sentido, la Delegatura considera que las condiciones sugeridas resultan idóneas, necesarias y proporcionales para mitigar los riesgos identificados por la autoridad sectorial, en particular aquellos asociados al posible incremento de la concentración y a la reducción de las alternativas efectivas para los consumidores en el mercado minorista de servicios móviles. Por este motivo, esta Superintendencia ha implementado los condicionamientos que sobre esta materia ha considerado convenientes en el numeral 21.4. de esta resolución.

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

La **CRC** advierte que la participación indirecta del [REDACTED] de **MOVISTAR** en **ONNET** le otorga [REDACTED] lo cual representa riesgos relevantes para la competencia en el mercado de internet fijo. **ONNET**, al ser un proveedor estratégico de fibra óptica para múltiples operadores, facilita el acceso mayorista y reduce barreras de entrada. Por lo anterior, la **CRC** sugiere medidas asociadas a los siguientes aspectos:

- Separación y protección de información sensible: Implementar mecanismos de separación estricta de información entre **ONNET** y **MOVISTAR**, incluyendo firewalls internos, cláusulas de confidencialidad para empleados y auditorías independientes, con el fin de evitar que se acceda o utilice información estratégica de competidores para obtener ventajas indebidas.
- Procedimientos rigurosos y transparentes para la toma de decisiones: Se recomienda eliminar o condicionar los derechos de veto de **MOVISTAR** en **ONNET**, exigiendo justificación técnica y documentada para su ejercicio, con el fin de evitar decisiones discrecionales que perjudiquen la competencia.
- Medidas reforzadas de gobierno corporativo: Se propone incluir consejeros independientes y reglas claras de manejo de conflictos de interés en **ONNET**, además de reportes periódicos a la Superintendencia sobre el uso de votos o vetos por parte de **MOVISTAR**.
- Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas: El ente integrado debe garantizar que el acceso a **ONNET** sea transparente y equitativo, manteniendo

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

registros de decisiones estratégicas y tarifas que permitan identificar posibles prácticas discriminatorias.

- Supervisión externa y monitoreo: Se sugiere que un auditor externo, designado por **MOVISTAR** y aprobado por la Superintendencia, supervise y reporte periódicamente las decisiones clave de **ONNET** en las que participe **MOVISTAR**, revisando también la vigencia de estas medidas cada dos años.
- Restricción o prohibición expresa de desplegar conductas comerciales excluyentes: El ente integrado debería comprometerse expresamente a no influir en **ONNET** para aplicar condiciones discriminatorias, usar subsidios cruzados o terminar contratos de forma injustificada, reforzando estas obligaciones como condicionamientos específicos para prevenir exclusiones.

Respuesta de la Superintendencia

Esta Superintendencia coincide con el análisis efectuado por la **CRC** respecto de la necesidad de mitigar los riesgos derivados de una eventual participación indirecta de **MOVISTAR** sobre la sociedad **ONNET**. En este sentido, la Entidad ha implementado en el numeral 21.4. de esta resolución los condicionamientos que ha considerado convenientes sobre esta materia. El referido numeral establece medidas encaminadas a preservar la independencia operativa, comercial y de gobierno corporativo de **ONNET**. Esto con el fin de evitar cualquier posibilidad de influencia o control indirecto por parte de **MOVISTAR**, y garantizar así condiciones de libre competencia económica efectiva y un entorno de mercado equilibrado.

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

La **CRC** reconoce que la integración generaría una red robusta con beneficios potenciales para usuarios y operadores, pero advierte que también presenta riesgos de exclusión en el mercado móvil. Por ello, recomienda a la Superintendencia imponer condicionamientos relacionados con los contratos de acceso mayorista (RAN y OMV) firmados por las empresas intervinientes. Estos condicionamientos deberían garantizar que dichos contratos no incluyan cláusulas restrictivas que afecten la sostenibilidad o capacidad competitiva de terceros operadores (como límites de tráfico, restricciones sobre fijación de precios o condiciones contractuales desequilibradas); y permitan replicabilidad y contestabilidad efectiva en el mercado minorista, asegurando que los OMV y WOM puedan ofrecer servicios competitivos.

Para el efecto, la **CRC** sugiere en términos generales que:

- i) La aprobación de la integración esté condicionada a que se modifiquen o depuren previamente los contratos de acceso mayorista, eliminando cualquier cláusula que genere riesgos anticompetitivos.
- ii) La SIC supervise y verifique los contratos vigentes, incluyendo anexos técnicos, tarifas y niveles de servicio, antes de autorizar la operación.
- iii) Se implemente un régimen de notificación y autorización previa para cualquier modificación relevante de estos contratos.
- iv) Se mantengan las condiciones más favorables previamente pactadas si no se encuentran riesgos, dando así seguridad jurídica a los operadores como **WOM** y los OMV.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

- v) En caso de que un operador tenga acuerdos con ambas empresas (**TIGO** y **MOVISTAR**), se le permita escoger las condiciones más ventajosas.
- vi) Permitir que los operadores elijan condiciones previas con las que puedan competir de forma efectiva, sin limitarse a los contratos más recientes, y establecer un sistema de reportes periódicos que refleje el cumplimiento de los contratos y su ejecución.

Finalmente, la **CRC** advierte que la integración operativa de redes o la migración tecnológica podría implicar mayores costos para los OMV y WOM. Por tanto, recomienda que la SIC imponga condiciones específicas para evitar que dichos costos adicionales afecten la sostenibilidad o capacidad de expansión de estos operadores.

Respuesta de la Superintendencia

En línea a lo señalado por la **CRC**, esta Superintendencia ha considerado e incorporado condicionamientos específicos orientados a mitigar los riesgos asociados a la modificación unilateral de las condiciones contractuales con los OMR y OMV, así como la posible imposición de cláusulas abusivas derivadas de la posición de fuerza que ostentarían **TIGO** y **MOVISTAR** en el marco de las relaciones mayoristas.

En ese sentido, se han adoptado medidas encaminadas a garantizar que las condiciones contractuales ofrecidas a los operadores mantengan criterios de equidad, transparencia y no discriminación, evitando que el ente integrado pueda alterar de manera injustificada los términos previamente acordados o imponer condiciones que restrinjan la competencia.

De igual forma, los condicionamientos implementados buscan preservar la estabilidad y continuidad de las relaciones contractuales vigentes, promoviendo la replicabilidad y contestabilidad efectiva en los mercados mayorista y minorista, de manera que los OMR y OMV puedan mantener su capacidad de competir en igualdad de condiciones.

Finalmente, esta Superintendencia ha previsto mecanismos de supervisión y reporte que permitan verificar el cumplimiento de estas obligaciones, con el fin de prevenir comportamientos que puedan derivar en efectos exclusorios o en un aprovechamiento indebido de la posición contractual del ente integrado.

23.1.5. Sobre los comentarios relacionados con el mercado de televisión multicanal

La **CRC** considera razonable y proporcional que la **SIC** evalúe la pertinencia de imponer al ente integrado la prohibición de pactar exclusividades en la prestación del servicio de televisión de pago, teniendo en cuenta los factores relevantes del caso. No obstante, advierte que acoger dicha prohibición podría generar beneficios indirectos para terceros no vinculados a la operación, quienes no estarían sujetos a medidas o condicionamientos en el marco de esta transacción ³¹⁸.

³¹⁸ La **CRC** aclara que, en el análisis de competencia del mercado mayorista de adquisición de canales de pago, revisó los contratos entre programadoras, distribuidoras y operadores de televisión, sin encontrar cláusulas de exclusividad entre las partes, ya que usualmente se pacta el uso no exclusivo de las señales. Véase: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-9-1/Propuestas/dto-soporte-analisis-canales-pago-2000-38-3-9-1.pdf>.

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Por otra parte, la **CRC** estima que la solicitud de abstenerse de aplicar subsidios cruzados no debe ser atendida como condicionamiento, toda vez que este aspecto ya se encuentra regulado por la ley y por la normativa vigente.

Respuesta de la Superintendencia

Al respecto, esta Superintendencia reitera lo desarrollado en el numeral de “Estructura del mercado minorista televisión multicanal a nivel municipal”, en el cual evidenciamos la ausencia de razones para considerar el mercado de televisión multicanal como un mercado que requiera atención especial. En efecto, las variaciones en el IHH, así como en los otros índices, no parece indicar que vaya a existir una erosión significativa de la competencia al interior de los mercados relevantes previamente expuestos.

22.3.1.5 Sobre el mercado mayorista de acceso y originación móvil

Al respecto la **CRC** expone que, para este mercado relevante, el mercado producto hace referencia al conjunto de servicios y capacidades necesarias para que un operador sin infraestructura de red propia en una determinada área geográfica pueda ofrecer servicios de comunicaciones móviles a sus usuarios finales. En consecuencia, este conjunto de servicios y capacidades son proveídos por los Operadores Móviles de Red (OMR), quienes abordan el servicio mayorista desde dos perspectivas: i) mediante el acceso a Roaming Automático Nacional (RAN); y ii) acceso bajo la modalidad de Operación Móvil Virtual (OMV).

Con fundamento en la anterior definición, la **CRC** distingue entre estas dos modalidades de acceso al servicio mayorista, y define las características del servicio y las calidades de sus participantes.

Señala que en la modalidad de acceso a RAN los proveedores deben ser asignatarios de espectro radioeléctrico y contar con infraestructura de red propia, caso en el que ambas partes serán OMR, es decir que ambas partes son asignatarias de espectro radioeléctrico. En este contexto, existe un PRO, que solicita el servicio de Roaming Automático Nacional para extender la prestación de servicios móviles en áreas del país donde no dispone de infraestructura propia. Por otro lado, el PRV proporciona cobertura y acceso por medio de su infraestructura cuando un usuario se encuentra fuera del área de cobertura del PRO.

Ahora bien, frente a la modalidad de operación móvil virtual, los OMV solicitan acceso a aquellos operadores que son asignatarios de espectro y cuentan con infraestructura propia, con el fin de vender servicios de telecomunicaciones móviles usando la marca del OMV. Se resalta que aquellos OMV no son asignatarios de espectro, razón por la cual deben prestar servicios móviles bajo la cobertura de la infraestructura del OMR.

Respuesta de la Superintendencia

De acuerdo con lo expuesto al momento de definir los mercados relevantes del presente análisis, esta Superintendencia considera que el mercado de RAN y el mercado mayorista de acceso y originación móvil para OMV deben tratarse de manera independiente.

Si bien el mercado mayorista para OMV guarda relación funcional con el servicio de RAN, ambos presentan características que los hacen sustancialmente distintos. En particular, el servicio mayorista para OMV se presta a operadores que carecen de espectro e infraestructura propia, razón por la su modelo de negocio descansa exclusivamente en la comercialización de capacidad mayorista

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

suministrada por los OMR. Por otro lado, la naturaleza y rol competitivo en RAN esta caracterizado por la participación de los OMR en calidad de asignatarios de espectro que necesitan de otros OMR para prestar sus servicios en aquellas zonas en las que no cuentan con infraestructura, constituyéndose en un eslabón indispensable para que estos operadores puedan garantizar la prestación de sus servicios aguas abajo en los mercados minoristas.

En tercer lugar, las condiciones e incentivos que enmarcan la prestación del servicio difieren sustancialmente. En el mercado de RAN, su calificación por parte de la CRC como facilidad esencial impone una obligación regulatoria que garantiza el acceso a otros OMR con el propósito de promover la competencia en infraestructura. Por su parte, en el mercado mayorista para OMV existe igualmente una obligación general de los OMR de poner a disposición de estos operadores el acceso a sus redes. No obstante, a diferencia del RAN, el acceso a OMV se concreta mediante acuerdos comerciales entre las partes: la regulación establece condiciones mínimas, plazos y parámetros de calidad, pero no impone automáticamente los términos contractuales en situaciones de desacuerdo, de modo que su materialización depende, en última instancia, de la negociación bilateral y de los incentivos económicos de los OMR.

En consecuencia, las particularidades operativas y estratégicas de los agentes que en él participan, las condiciones de entrada propias de este segmento y a la dinámica competitiva, brinda los elementos necesarios para abordar la red de acceso radioeléctrico (RAN) como un mercado relevante distinto e independiente del mercado mayorista de acceso y originación móvil.

23.2. Sobre los comentarios formulados por el MINTIC mediante concepto técnico

Mediante concepto técnico, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –**MINTIC**– reconoce que la operación de integración entre **TIGO** y **MOVISTAR** podría generar potenciales eficiencias y contribuir al fortalecimiento del equilibrio competitivo frente al operador con posición dominante en el mercado. No obstante, advierte sobre los posibles efectos adversos que podrían presentarse en ausencia de medidas mitigantes adecuadas, particularmente en lo referente al riesgo de coordinación tácita en un entorno de elevada concentración y al impacto negativo que dicha operación podría ocasionar sobre los operadores de menor escala y los OMV.

En ese sentido, el **MINTIC** sugiere que, en caso de que la Superintendencia de Industria y Comercio decida autorizar la operación, dicha autorización se condicione al estricto cumplimiento de los siguientes condicionamientos propuestos: i) Estabilidad de condiciones comerciales para OMV; ii) Acceso mayorista a la red de acceso (RAN) del ente integrado, bajo un esquema de “RAN por capacidad” en favor de terceros operadores móviles; iii) Tarifas reguladas basadas en costos marginales para el acceso a RAN; iv) vigencia temporal mínima para la obligación de acceso mayorista a RAN; v) Conversión de las condiciones aplicables a CLARO; vi) Seguimiento estricto de precios minoristas post integración; vii) ventana de portabilidad viii) vigilancia preventiva del desmonte de infraestructura móvil en territorios marginados.

Al respecto, esta Superintendencia hará especial énfasis en aquellos condicionamientos frente a los cuales no comparte la posición del **MINTIC**.

- i) Estabilidad de condiciones comerciales para OMV

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (**MINTIC**) recomendó que el agente económico resultante de la operación mantenga, por

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

un período mínimo que determine la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), garantice condiciones estables, objetivas y no discriminatorias de acceso y uso de redes a favor de los Operadores Móviles Virtuales (OMV) actuales y potenciales.

De acuerdo con lo manifestado por el **MINTIC**, dicha medida tiene como finalidad mitigar eventuales impactos adversos sobre la continuidad operativa y la capacidad de expansión de los OMV, garantizando un entorno de estabilidad contractual y previsibilidad comercial. Asimismo, indicó que esta recomendación resulta consistente con las mejores prácticas y precedentes internacionales y coadyuva a preservar la diversidad de oferta en el mercado minorista, favoreciendo la libre elección de los usuarios finales, en particular en los segmentos atendidos bajo esquemas de operación mayorista.

Respuesta de la Superintendencia

En el marco del análisis integral de los riesgos identificados para el mercado de acceso y originación móvil, esta Superintendencia consideró pertinente garantizar, por el período referido en el acápite de condicionamientos, la estabilidad de las condiciones comerciales a favor de los Operadores Móviles Virtuales (OMV), asegurando que dichas condiciones sean objetivas y no discriminatorias entre los OMV actuales y los potenciales. Lo anterior atiende al propósito de preservar un entorno de competencia efectiva, promover la continuidad operativa, garantizar la previsibilidad comercial de los operadores y favorecer la competencia.

- i) Sobre el acceso mayorista a RAN del ente integrado, bajo un esquema de “RAN por capacidad” en favor de terceros operadores móviles, la implementación de tarifas reguladas basadas en costos marginales para el acceso a RAN, la vigencia temporal mínima para la obligación de acceso mayorista a RAN y la conversión de las condiciones en regulación sectorial al operador dominante (CLARO)

El **MINTC** propone que la Superintendencia evalúe la operación de cara a que los operadores competidores, en especial **WOM** o cualquier nuevo entrante, puedan acceder a la infraestructura de red a nivel nacional del ente integrado, especialmente en aquellas áreas en las que dichos competidores no cuenten con cobertura propia suficiente. Dicho acceso debería otorgarse bajo condiciones razonables y no discriminatorias, asegurando una capacidad significativa de la red del ente integrado.

Adicionalmente, sugiere que las tarifas aplicables por la empresa integrada sean determinadas con fundamento en la metodología de costos marginales, a fin de asegurar que el operador beneficiario de esta medida pueda ofrecer servicios finales asequibles que propicien un uso eficiente de la red del ente integrado.

Al respecto, la **CRC** indica que dicha propuesta debería ser presentada por intervinientes y posteriormente validada por la **CRC**.

Advierte el **MINTIC**, que estas medidas deben tener un carácter transitorio no superior a cinco años, pues le corresponderá a la **CRC** evaluar su incorporación dentro del marco regulatorio general, extendiendo dichas obligaciones a **CLARO**, lo que, según ese Ministerio, contribuiría a reforzar tanto la legitimidad como la proporcionalidad de dichas medidas.

Respuesta de la Superintendencia

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

La Superintendencia confirma la posición de la **CRC**, señalando que la adopción de una medida como la sugerida por el **MINTIC**, debe ser evaluada en el marco de un proyecto regulatorio de carácter general a cargo de la **CRC**, pues será esta quien deberá evaluar con estricto rigor y con fundamento en estudios técnicos, económicos y jurídicos la viabilidad de dicha medida. Asimismo, le corresponde diseñar una regulación que se ajuste al contexto colombiano y que garantice condiciones de competencia efectivas y equitativas en el mercado.

Por otro lado, se advierte que la imposición de medidas como la propuesta por medio de un condicionamiento para el ente integrado, resultaría en un tratamiento diferencial frente a las condiciones actuales a las que está sometido **CLARO** como operador con posición dominante. Tal desbalance podría contravenir la promoción de la competencia en el mercado, toda vez que, ante este escenario **CLARO** quedaría con mayor capacidad y flexibilidad para operar y competir frente al operado integrado, lo que podría aumentar la distancia competitiva entre ambos.

Conviene precisar que la **CRC**, mediante intervención de oficio, hace un llamado a esta Superintendencia para que, en caso de adoptarse las medidas respaldadas por el **MINTIC**, relativas a la garantía de RAN por capacidad bajo un esquema de tarifas según costos marginales, estas sean acompañadas de regulación general que la **CRC** diseñe de manera transversal, con el propósito de garantizar condiciones de competencia equilibradas y no discriminatorias en el mercado de referencia.

Sumado a lo anterior, la **CRC** ya ha anticipado y planteado con anterioridad las discusiones relativas a los esquemas de remuneración para el acceso a RAN, reconociendo la complejidad técnica, económica y jurídica que estas implican. Razón por la cual, se encuentra actualmente abordando dichas cuestiones mediante el proyecto regulatorio denominado “Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles”, incluido en la Agenda Regulatoria 2025-2026, con el propósito de analizar de manera integral las condiciones de acceso y las estructuras o metodologías tarifarias aplicables, garantizando de esta forma la competencia equilibrada en el mercado.

ii) Seguimiento estricto de precios minoristas post integración

Al respecto, el **MINTIC** propone que en consideración a los posibles efectos sobre las tarifas como consecuencia de la materialización de la integración empresarial de la que trata el presente documento, esta Superintendencia recomienda a la **CRC** realizar un seguimiento estricto de la evolución de las tarifas del mercado móvil (planes o bolsas de servicios individuales o empaquetados) con el fin de detectar tendencias alcistas que afecten de manera negativa el bienestar del usuario, tal y como está contemplado en sus facultades previstas en la ley.

Respuesta de la Superintendencia

Al respecto, esta Superintendencia advierte que bajo el acápite de condicionamientos se consolidan aquellas obligaciones de remisión de información por parte del ente integrado, de manera que se observe el acatamiento de estos y se visualicen de manera satisfactoria los efectos derivados de la materialización de la integración.

Adicionalmente se advierte que dentro de las funciones que le han sido asignadas, particularmente en el ejercicio de la protección de la competencia y de las facultades de verificación de cumplimiento, esta Entidad puede requerir

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

información a las intervinientes en la operación de integración, terceros como a las autoridades sectoriales en virtud del principio de colaboración.

Esta Superintendencia podrá solicitar la colaboración y contribución de las autoridades sectoriales competentes, entre ellas, la **CRC**, con el propósito de completar o contar con la información necesaria para verificar el seguimiento de los condicionamientos establecidos y, en general, para evaluar los efectos post integración sobre las condiciones de competencia en los mercados relevantes.

iii) Ventana de portabilidad en implementación de la integración

El **MINTIC** coincide, en términos generales, con lo propuesto por la **CRC** respecto a la implementación de un condicionamiento que obligue al operador integrado a informar a todos sus usuarios sobre las condiciones comerciales aplicables tras la integración. Adicionalmente, se recomienda que dicha comunicación incluya una advertencia clara sobre el derecho de los usuarios a ejercer la portabilidad hacia otro operador, indicando de manera explícita el procedimiento que deben seguir para tal fin, conforme a lo establecido en la normativa vigente.

Respuesta Superintendencia

En relación con la sugerencia, esta Superintendencia comparte la importancia de garantizar la transparencia frente a los usuarios y la adecuada información sobre los efectos de la operación, razón por la cual, esta Autoridad consideró procedente incluir el trámite de publicación y de información, en el cual se indique de manera clara, precisa y oportuna a los usuarios **MOVISTAR** sobre el resultado de la operación de integración.

No obstante, esta Superintendencia no comparte lo relativo al condicionamiento de portabilidad, en el cual el ente integrado se encuentre obligado a indicar el derecho que les asiste a los usuarios de portarse a otro operador. En primer lugar, esta Autoridad considera que el derecho a la portabilidad debe tramitarse conforme a las disposiciones regulatorias expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones para esta materia. En segundo lugar, tal comunicación podría traducirse en una señal de riesgo inexistente, susceptible de afectar la confianza de los usuarios en la prestación del servicio y de incentivar decisiones de portabilidad motivadas exclusivamente por la materialización de la operación de integración, y no por deficiencias reales o verificables en la oferta del operador.

iv) Vigilancia preventiva del desmonte de infraestructura móvil en territorios marginados.

Este Ministerio sugiere que, durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la fecha efectiva de cierre de la integración, el ente integrado tenga prohibido desmontar, desactivar o retirar estaciones base móviles ubicadas en municipios rurales o rurales dispersos, conforme a la clasificación territorial definida por la Misión de Transformación del Campo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), sin la previa autorización de la Superintendencia de Industria y Comercio. En todo caso, cualquier retiro deberá ser previamente justificado, evaluando la necesidad de este, el impacto en cobertura, la continuidad del servicio, el número de usuarios afectados y las posibles medidas de mitigación.

Respuesta de la Superintendencia

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Al respecto, esta Autoridad consideró pertinente establecer un condicionamiento mediante el cual el agente económico integrado deberá notificar de manera detallada las causas y fundamentos técnicos que motiven el desmonte de torres o cualquier otra infraestructura asociada a la prestación del servicio. Dicha obligación permitirá que, en el marco del procedimiento de verificación del cumplimiento, la Autoridad cuente con los elementos técnicos necesarios para evaluar la procedencia de la medida adoptada.

En todo caso, se advierte que los desmontes de infraestructura no podrán, en forma alguna, afectar la continuidad, calidad o disponibilidad del servicio para los consumidores finales, ni restringir el acceso a la mencionada infraestructura por parte de otros prestadores de servicios vinculados.

23.3. Sobre los comentarios formulados por la ANE mediante concepto técnico

La **ANE** centró sus comentarios en las preocupaciones derivadas de la posible superación, por parte del ente integrado, de los topes máximos de explotación del espectro electromagnético y enfatiza que el agente integrado deberá cumplir con los topes establecidos, incluyendo la obligación de completar un plan de devolución de espectro radioeléctrico si se exceden dichos límites.

Adicionalmente la **ANE** consideró que dicha integración implicará un replanteamiento relativo a la reorganización de asignación el espectro, toda vez que, la operación podría afectar los parámetros con los que se calculan los topes.

En ese contexto, la **ANE** indica que la identificación precisa del número de operadores potencialmente interesados en participar en procesos de asignación de espectro radioeléctrico es necesaria para calibrar los topes de asignación, permitiendo que la determinación del tope de espectro contemple un marco regulatorio que garantice oportunidades de acceso equitativo al recurso espectral para todos los agentes económicos con capacidad e interés legítimo de participar en el mercado, contribuyendo en preservar las condiciones necesarias para una competencia efectiva en el mercado de servicios móviles.

Respuesta de la Superintendencia

Sobre el particular se reitera lo mencionado en la respuesta a los comentarios presentados por terceros en lo relativo a la superación de los topes máximos previstos en el Decreto 984 de 2022 y se advierte que esta situación ha sido debidamente identificada por esta Superintendencia y advertida por el **MINTIC**, el cual, en el marco de esta observación, determinó la devolución de 25 MHz en bandas bajas y 10 MHz en bandas medias, mientras que **TIGO** devolverá 30 MHz en bandas medias.

Es con fundamento en esta medida impuesta por el **MINTIC** que **TIGO** y **MOVISTAR** han ejecutado acciones con el propósito de devolver o ceder las cesiones de permisos de uso de espectro radioeléctrico identificado para servicio móvil.

En esa medida, las obligaciones de devolución y ajuste de espectro buscan preservar los principios de eficiencia en el uso de los recursos públicos, igualdad de condiciones en el mercado y sostenibilidad del esquema regulatorio garantizando el acceso equitativo al espectro radioeléctrico, asegurando que la operación de integración no derive en una afectación estructural a la dinámica competitiva del sector, asegurando un entorno que permita la entrada, permanencia y expansión de múltiples operadores móviles de red.

RESOLUCIÓN NÚMERO 94169 DE 2025

“Por la cual condiciona una operación de integración”.

Al respecto, es importante indicar que es el **MINTIC** es la autoridad encargada De adelantar el trámite de seguimiento y verificación de la devolución efectiva del espectro radioeléctrico asignado a las **INTERVINIENTES**.

RESUELVE

ARTÍCULO 1. AUTORIZAR, sujeta al cumplimiento de los condicionamientos establecidos en esta resolución, la operación de integración proyectada por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC.** en los términos expuestos en la parte considerativa de este acto administrativo. El incumplimiento de los condicionamientos dará lugar a las sanciones previstas en la Ley 1340 de 2009 y demás disposiciones concordantes con la materia, incluyendo la eventual reversión de la operación.

ARTÍCULO 2. ORDENAR la notificación de la presente resolución a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC.**, de acuerdo con lo dispuesto en el aparte considerativo de este acto administrativo, entregándoles copia de la misma en su versión reservada e informándoles que contra el presente acto procede recurso de reposición, el cual podrá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

ARTÍCULO 3. ATENDER lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1340 de 2009 y demás normas concordantes, en relación con el pago de la contribución de seguimiento y la atención de los requerimientos de información que esta Superintendencia formule para la determinación del valor a pagar por cada anualidad. Tal obligación se predica de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC.**

ARTÍCULO 4. ORDENAR la publicación de la versión pública de esta resolución en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos del párrafo primero del numeral 2.6 del Capítulo Segundo del Título VII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

ARTÍCULO 5. COMUNICAR el presente acto administrativo a la **SECRETARÍA GENERAL** de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, para lo de su competencia, en lo que a la contribución de seguimiento se refiere según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1340 de 2009.

ARTÍCULO 6. COMUNICAR el presente acto administrativo a la **AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO**, el **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** y la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES** para lo de su competencia, entregándoles copia de la misma en su versión reservada.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 13 días del mes noviembre de 2025

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

CIELO ELAINNE RUSINQUE URREGO

Elaboró: JCLV, DPRO, DEQB, PVCC, JSPL, RAGRC, DCRC, EAPS, SDRG, ECCR, JSVO, RAFG.
Revisó: JJHV, NIT, WMGA, FMR, DASO.
Aprobó: CERU.