

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO 61548 DE 2023

(6 OCT 2023)

Radicación: 23-274428

VERSIÓN PÚBLICA

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las previstas en la Ley 155 de 1959, 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 diferentes escritos¹ **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** (en adelante **TELEFÓNICA**) y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** (en adelante **TIGO**) presentaron ante la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la Superintendencia) una solicitud de preevaluación de una operación de integración (en adelante la operación proyectada). Esta operación consiste en la materialización de un acuerdo de compartición de la infraestructura de red y los derechos de uso del espectro radioeléctrico (en adelante el espectro) de los que son titulares **TELEFÓNICA** y **TIGO**.
2. Que mediante oficio radicado con el No. 23-274428-8 del 21 de junio de 2023, esta Superintendencia ordenó la publicación de la operación de integración en la página *web* institucional² en cumplimiento de lo previsto en el artículo 156 del Decreto 19 de 2012, en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009 y en el numeral 2.3.2 de la Resolución No. 2751 de 2021.
3. Que dentro de los términos establecidos en el procedimiento administrativo fueron recibidas las observaciones y comentarios de terceros en relación con la operación proyectada. Las personas que intervinieron en la actuación en calidad de terceros fueron las siguientes: **GUILLERMO SOSSA GONZÁLEZ**³, la **ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE USUARIOS DE INTERNET** (en adelante **ACUI**)⁴, **ONNET FIBRA COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **ONNET FIBRA**)⁵, **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **WOM**)⁶, la **CÁMARA COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES** (en adelante **CÁMARA COLOMBIANA**)⁷, **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. - COMCEL S.A.** (en adelante **COMCEL**)⁸ y el **DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES** de la **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**⁹.
4. Que la **CÁMARA COLOMBIANA**¹⁰, **COMCEL**¹¹ y **WOM**¹² solicitaron ser reconocidos como terceros

¹ Escrito con radicado No. 23-274428-0 del 14 de junio de 2023. Mensaje electrónico enviado el trece (13) de junio de dos mil veintitrés (2023) a las 23:00:13 p.m. desde la dirección jslondono@ecija.com a la dirección de esta Entidad: contactenos@sic.gov.co. Complementado mediante escrito con radicado No. 23-274428-07 del 20 de junio de 2023

² Disponible en: <https://www.sic.gov.co/integraciones-inicio-autorizacion>. Consulta 04 de septiembre de 2023.

³ Radicado No. 23-274428-31 del 5 de julio de 2023.

⁴ Radicado No. 23-274428-32 del 5 de julio de 2023.

⁵ Radicado No. 23-274428-36 del 6 de julio de 2023.

⁶ Radicado No. 23-274428-34 del 5 de julio de 2023 y 23-274428-38 del 6 de julio de 2023.

⁷ Radicado No. 23-274428-39 del 6 de julio de 2023.

⁸ Radicado No. 23-274428-42 del 10 de julio de 2023.

⁹ Radicado No. 23-274428-43 del 10 de julio de 2023.

¹⁰ Documento enviado por la **CÁMARA COLOMBIANA** el 5 de julio 2023) a las 18:45:09 y radicado con No. 23-274428-39-0 el 6 de julio, desde la dirección german.lopez@ccit.org.co.

¹¹ Documento enviado por **COMCEL** el 7 de julio de 2023 a las 14:09:15 y radicado con No. 23-274428-42-0 del 10 de julio, desde la dirección rsilva@archilaabogados.com. Esta comunicación fue remitida dentro del plazo ampliado, según comunicación del 29 de junio de 2023 con No. 23-274428-21.

¹² Documento enviado por **WOM** el 5 de julio de 2023 a las 16:14:59 y radicado con No. 23-274428-38-0 el 6 de julio, desde la dirección notificacionesjudiciales@wom.co.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

interesados en esta actuación administrativa. Mediante la Resolución No. 53338 del 1 de septiembre de 2023 la 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 mediante múltiples comunicaciones se formularon distintos requerimientos de información a **TELFÓNICA** y **TIGO** (en adelante y de manera conjunta las **INTERVINIENTES**), quienes allegaron la información solicitada¹³.

6. Que dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de preevaluación de la operación proyectada, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, esta Superintendencia consideró procedente dar paso al correspondiente estudio de fondo. En esa medida, se le informó a las **INTERVINIENTES** la continuación de la actuación por medio de una segunda etapa en la que se requirió información adicional¹⁴. Las **INTERVINIENTES** allegaron la información solicitada por esta Superintendencia¹⁵.

7. Que mediante diversas comunicaciones¹⁶ esta Superintendencia solicitó a la **AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO** (en adelante **ANE**), el **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** (en adelante **MINTIC**) y la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES** (en adelante **CRC**) que emitieran su concepto técnico, si así lo consideraban, en relación con la operación proyectada. En el expediente obran los conceptos técnicos emitidos por estas autoridades¹⁷.

8. Que mediante comunicaciones radicadas con el No. 23-274428-120 y el No. 23-274428-121 del 7 de septiembre de 2023, esta Superintendencia efectuó requerimientos de información a la **CRC** y al **MINTIC**, respectivamente. Mediante el radicado No. 23-274428-127 del 12 de septiembre de 2023 la **CRC** allegó la información solicitada. Por su parte, el **MINTIC** allegó la información mediante los radicados No. 23-274428-142 y No. 23-274428-143 del 21 y 22 de septiembre de 2023.

9. INTERVINIENTES EN LA OPERACIÓN DE INTEGRACIÓN

9.1. TELFÓNICA

TELFÓNICA es una sociedad colombiana con domicilio en Bogotá, D.C. Fue constituida mediante Escritura Pública No. 0001331 del 16 de junio de 2003 de la Notaría 22 de Bogotá, D.C., e inscrita en esta Cámara de Comercio el 19 de junio del mismo año con el No. 00885337 del Libro IX¹⁸. **TELFÓNICA** opera como proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones (en adelante **PRST**) en servicios tales como telefonía móvil, servicio portador, internet dedicado, internet fijo, incluida banda ancha y banda angosta y televisión cerrada por suscripción, tanto en tecnologías DTH como IP (televisión por protocolo de Internet), principalmente bajo la marca **MOVISTAR**, a nivel nacional¹⁹. Las actividades económicas desarrolladas por **TELFÓNICA** en Colombia, de acuerdo con la clasificación del Código Industrial Internacional Uniforme (en adelante **CIU**), son las siguientes: (i) 6110: actividades de telecomunicaciones alámbricas; (ii) 6120: actividades de telecomunicaciones inalámbricas; (iii) 6130: actividades de telecomunicaciones satelital, y (iv) 6190: otras actividades de telecomunicaciones.

Las principales cuentas financieras de **TELFÓNICA**, a diciembre 31 de 2022, son presentadas en la siguiente tabla:

¹³ Mediante comunicaciones radicadas con los números 23-274428-25 y 23-274428-26 del 4 de julio de 2023, esta Superintendencia efectuó un requerimiento de información a las **INTERVINIENTES**, quienes dieron respuesta mediante radicados No. 23-274428-44 y No. 23-274428-45 del 12 de julio de 2023. Igualmente, mediante comunicaciones radicadas con los números 23-274428-114 y 23-274428-115 del 6 de septiembre de 2023 esta Superintendencia efectuó requerimiento de información a las **INTERVINIENTES**, quienes mediante radicado No. 23-274428-126 del 12 de septiembre de 2023 allegaron la información solicitada.

¹⁴ Mediante comunicaciones radicadas con los No. 23-274428-59 y No. 23-274428-60 del 31 de julio de 2023,

¹⁵ Mediante los radicados No. 23-274428-89, No. 23-274428-91 y No. 23-274428-97 del 17, 18 y 24 de agosto de 2023

¹⁶ Mediante comunicaciones radicadas con No. 23-274428-61, No. 23-274428-63 y No. 23-274428-64 del 31 de julio 2023,

¹⁷ La **ANE**, a través de comunicación radicada con el No. 23-274428-87 del 16 de agosto de 2023, la **CRC** a través de comunicación radicada con el No. 23-274428-88 del 17 de agosto de 2023 y el **MINTIC** a través de comunicación radicada con el No. 23-274428-96 del 24 de agosto de 2023, aportaron su concepto técnico frente a la operación de integración empresarial proyectada.

¹⁸ Documento "23274428--0000400015", consecutivo "4", Carpeta Pública del Expediente No. 23-274428, página 2 (documento PDF). Entiéndase que cuando se hace referencia al "Expediente", este corresponde al anterior radicado.

¹⁹ Documento "23274428--0000000003", consecutivo "0", Carpeta Pública del Expediente, página 3 (documento PDF).

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Tabla No. 1: Cuentas financieras **TELEFÓNICA** (31 diciembre 2022)

CUENTA	VALOR (COP)
Activos totales	14.825.057.738.000
Ingresos operacionales	6.749.362.853.000

Fuente: Construcción GTIE-SIC²⁰.

La participación accionaria de **TELEFÓNICA** es la siguiente:

Tabla No. 2 Composición accionaria **TELEFÓNICA**

ACCIONISTAS	% PARTICIPACIÓN
Total	100%

Fuente: Construcción GTIE-SIC²¹.

TELEFÓNICA ejerce el control del 100% de la participación accionaria de la sociedad **OPERACIONES TECNOLÓGICAS Y COMERCIALES S.A.S. – OPTECOM S.A.S.** con domicilio principal en la ciudad de Barranquilla, Atlántico, la cual tiene por objeto la provisión de redes de telecomunicaciones y, particularmente, la operación y mantenimiento de redes de telecomunicaciones.

9.2. TIGO

TIGO es una sociedad colombiana con domicilio principal en Bogotá, D.C. Fue constituida mediante Escritura Pública No. 0179 del 24 de enero de 2003 de la Notaría 30 de Bogotá, D.C., e inscrita en esta Cámara de Comercio el 28 de enero del mismo año con el No. 863870 del Libro IX²².

El objeto social principal de **TIGO** es la prestación y comercialización de servicios de telecomunicaciones, tales como: (i) servicios de comunicación personal -PCS- dentro del territorio nacional; (ii) la prestación y comercialización de servicios de telefonía pública básica conmutada de larga distancia nacional e internacional; y (iii) el aprovechamiento de sistemas satelitales con el fin de suministrar capacidad satelital para su propio uso o para proveerla a terceras personas²³. Las actividades económicas de **TIGO**, de acuerdo con el CIU, son las siguientes: (i) 6120: actividades de telecomunicaciones inalámbricas; (ii) 6190: otras actividades de telecomunicaciones; y (iii) 6130: actividades de telecomunicaciones satelital.

Las principales cuentas financieras de **TIGO**, a diciembre 31 de 2022, son presentadas en la siguiente tabla:

Tabla No. 3 Cuentas financieras **TIGO** (31 diciembre 2022)

CUENTA	VALOR (COP)
Activos totales	4.406.573.000.000
Ingresos operacionales	2.592.400.000.000

Fuente: Construcción GTIE-SIC²⁴.

La participación accionaria de **TIGO** es la siguiente:

²⁰ Grupo de Trabajo de Integraciones Empresariales - GTIE de la Superintendencia de Industria y Comercio. Documento "23274428--0000500002", consecutivo "5", Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, páginas 12 y 13 (Documento PDF).

²¹ Documento "23274428--0000400016", consecutivo "4", Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, consecutivo 4 (Documento PDF).

²² Documento "23274428--0000500006", consecutivo "5", Carpeta Pública del Expediente, página 2 (documento PDF).

²³ Documento "23274428--0000000003", consecutivo "0", Carpeta Pública del Expediente, página 3 (documento PDF).

²⁴ Documento "23274428--0000600002" del consecutivo "6", Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente, páginas 14 y 15 (Documento PDF).

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Tabla No. 4 Composición accionaria TIGO

ACCIONISTAS	% PARTICIPACIÓN
Total	100%

Fuente: Construcción GTIE-SIC²⁵.

Mediante Documento Privado del Representante Legal del 4 de febrero de 2015, inscrito el 16 del mismo mes y año con el No. 1911475 del Libro IX, se comunicó que entre las sociedades **MILLICOM SPAIN S.L.**, **PEAK RECORD S.L. UNIPERSONAL**, **PEAK FIVE S.L. UNIPERSONAL**, **GLOBAL ALBION S.L. UNIPERSONAL** y **GLOBAL LOCRONAN S.L. UNIPERSONAL** (controlantes), y las sociedades **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, **ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S.**, **EDATEL S.A.**, **CINCO TELECOM CORPORATION** y **COLOMBIA MÓVIL** (Controladas) se configura un grupo empresarial²⁶.

10. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN DE INTEGRACIÓN

De acuerdo con la información aportada por las **INTERVINIENTES** en la solicitud de preevaluación, la operación proyectada consiste en lo siguiente:

"(i) la transacción se limita a un acuerdo de compartición de redes de acceso móvil y de espectro radio eléctrico; (ii) las PARTES seguirán siendo competidores en los mercados mayoristas y minoristas de provisión de redes y servicios de telecomunicaciones; y (iii) las PARTES seguirán asumiendo de manera independiente todas las obligaciones mayoristas, minoristas y de acceso que existen regulatoriamente²⁷

(...) Como se indicó en la solicitud de pre-evaluación, el objeto del Acuerdo de Compartición se restringe a el despliegue, administración y mantenimiento de la red de acceso móvil, incluyendo todos los elementos que las Partes requieren para conformar dicha red, lo que incluye los derechos de uso o propiedad de los bienes, equipos e instalaciones y a ceder el espectro necesario a la unión temporal que (sic) en conjunto con la red de acceso²⁸

La operación proyectada consiste en un acuerdo entre **TELEFÓNICA** y **TIGO** orientado a la compartición de elementos de infraestructura de red necesarios para la prestación de servicios de comunicaciones. En primer lugar, compartirán un conjunto de elementos de infraestructura activa, infraestructura pasiva y de Red de Acceso de Radio. Esta compartición implica que las dos compañías realizarán el despliegue, administración y mantenimiento de sus redes de manera conjunta y, en consecuencia, compartirán todos elementos que requieren para conformar sus redes de acceso de radio. Es importante resaltar que la operación no se extiende a los elementos que permiten a **TELEFÓNICA** y **TIGO** operar de manera independiente en los mercados mayoristas y minoristas de prestación de servicios de comunicaciones. Estos elementos corresponden al núcleo de red (*core*)²⁹ y los elementos de la transmisión *backbone* y *backhaul*. En segundo lugar, las **INTERVINIENTES** compartirán sus permisos de uso del espectro.

Para efectos de materializar la operación, las **INTERVINIENTES** constituirán dos vehículos. De un lado, una persona jurídica (**NetCo**) que estará a cargo de los elementos relacionados con la infraestructura activa y pasiva y las Redes de Acceso de Radio (**RAN**) que están involucrados en la operación. La **NetCo** actuará de manera independiente de las **INTERVINIENTES** y no le prestará

²⁵ Documento "23274428--0000400016", consecutivo "4", Carpeta Reservada de Intervinientes del Expediente (Documento PDF).

²⁶ Documento "23274428--0000500006", consecutivo "5", Carpeta Pública del Expediente, página 38 (documento PDF).

²⁷ Documento "23274428--0000000003", consecutivo "3", Carpeta Pública del Expediente, página 1 (Documento PDF)

²⁸ Documento "23274428--0000000003", consecutivo "44", Carpeta Pública del Expediente, página 1 (Documento PDF)

²⁹ De conformidad con el anexo del Título 9 (9.1.2.15.) de la Resolución 5050 de 2016, la red de núcleo es el "[c]onjunto de elementos a través de los cuales se centralizan las funciones de gestión y control, señalización, codificación, conmutación, distribución, transporte, generación de registros para tasación, autenticación de números de origen y destino, enrutamiento, puenteo y otras que se requieren para iniciar, mantener y finalizar comunicaciones y/o sesiones de datos de equipos terminales conectados a una o más redes. Según la evolución tecnológica, las funciones anteriormente citadas pueden ser desempeñadas por diferentes elementos de la red". Las **INTERVINIENTES** afirmaron que el Core o "Núcleo de la red" móvil es un conjunto de elementos de red que permiten controlar la movilidad de los usuarios, autenticación y seguridad, gestión de sesiones, llamadas de voz (VoLTE), tarificación y toda la interconexión hacia el mundo exterior (internet) de los servicios de datos. Documento "23274428--0012600007", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 2 (Documento PDF).

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

servicios a ningún otro agente de mercado. De otro lado, la operación implicará la constitución de una unión temporal que administrará los derechos de uso del espectro que las **INTERVINIENTES** emplearán en el desarrollo de sus actividades económicas.

A continuación se describirán con detalle los aspectos fundamentales de la operación.

10.1. Compartición de elementos de infraestructura activa, infraestructura pasiva y de la Red de Acceso de Radio

10.1.1. La creación de una persona jurídica (NetCo)

Las **INTERVINIENTES** planean la creación de una sociedad comercial independiente (**NetCo**) en la que **TELEFÓNICA** y **TIGO** tendrán el mismo porcentaje de participación accionaria (50%). La **NetCo** asumirá el control de un conjunto de elementos de infraestructura activa, infraestructura pasiva y de las Red de Acceso de Radio (RAN) de las **INTERVINIENTES** en todas las tecnologías actuales y futuras. El propósito es que la **NetCo** gestione jurídica y administrativamente esos elementos, esto es, que realice el despliegue, administración y mantenimiento de la Red de Acceso de Radio que las **INTERVINIENTES** compartirán.

10.1.2. Elementos incluidos y excluidos del alcance de la operación

Las **INTERVINIENTES** no compartirán todos los elementos de infraestructura que son necesarios para que presten servicios de comunicaciones. Por lo tanto, es importante determinar cuáles harán parte de la operación —y, por lo tanto, serán administrados por la **NetCo** y compartidos por las **INTERVINIENTES**— y cuáles no serán compartidos por medio de la **NetCo**.

a. Principales elementos que serán controlados por la NetCo

Los activos sobre los cuales la **NetCo** asumirá el control —por transferencia de las **INTERVINIENTES** o mediante otros instrumentos jurídicos— incluyen principalmente los componentes de infraestructura activos y pasivos necesarios para acceder a la Red de Acceso de Radio en sus diferentes tecnologías. De conformidad con lo que informaron las **INTERVINIENTES** al formular su solicitud y al contestar un requerimiento de información, entre los principales componentes se encuentran los siguientes:

Clase	Tipo
Hardware	RRUs
	BBP
	BBU
	MPT
	ANTENAS
	850 - HW
Software licenciamiento	UACs
	SW Fee
	CARRIER BW LTE
	POWER LTE
	MULTIBAND RF
	POWER UMTS
	CARRIER BW UMTS
	MULTIMODE UMPT
850 - SW	
Equipos de energía	Rectificadores
	Baterías de litio
	Baterías de plomo
Controladores (RNC)	BSC6900
	BSC6910
	EvoC BSC 8200 R1.0
	EvoC BSC 8200 R2.0
	EvoC BSC 8300
	MBSC6910
	RNC6910

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Clase	Tipo
Soluciones Indoor	Small cell
	Micronodo
	DAS
	Macro Indoor
	Lampsite

Fuente: Elaboración SIC con información del expediente suministrada por las INTERVINIENTES³⁰.

Es importante mencionar que las INTERVINIENTES también planean compartir las torres de infraestructura física existentes que sean propiedad de TELEFÓNICA y TIGO. Para tal fin, celebrarán un contrato de arrendamiento con la NetCo, en iguales condiciones que las del mercado, para que esa persona jurídica administre esos elementos de la infraestructura³¹.

b. Principales elementos que no hacen parte de la operación

Las INTERVINIENTES no compartirán sus activos de transmisión y los demás elementos que permiten a TELEFÓNICA y TIGO operar de manera independiente en los mercados mayoristas y minoristas de prestación de servicios de comunicaciones. De conformidad con lo que precisaron las INTERVINIENTES, estos elementos corresponden principalmente a los siguientes³²:

- Las redes y equipos de núcleo de red (*core*).
- Las relaciones comerciales de acceso, uso e interconexión de sus redes con otros operadores.
- La transmisión *backbone* y *backhaul*, que corresponde a la transmisión de datos a los núcleos de red (*core*)³³.
- Las plataformas comerciales y tecnológicas necesarias para la gestión, comercialización y atención al cliente.

Como se explicará más adelante, el hecho de que TELEFÓNICA y TIGO no compartan los núcleos de red (*core*) ni las rutas de transmisión (*backbone* y *backhaul*) garantiza que estos agentes se mantengan independientes en los mercados mayoristas y minoristas de prestación de servicios móviles. En consecuencia, TELEFÓNICA y TIGO conservarán las herramientas que les permitirán hacer ofertas y prestar servicios diferenciados en el mercado. Esto quiere decir que los usuarios de servicios mayoristas y minoristas no verán ningún cambio en la prestación de los servicios como resultado de la materialización de la operación, pues las INTERVINIENTES seguirán comportándose de manera independiente en el mercado. Además, las INTERVINIENTES manifestaron expresamente que la NetCo no pretende ofrecer directamente bienes o servicios a terceros³⁴.

Esta consideración en relación con la independencia de las INTERVINIENTES en los mercados descendentes —luego de la materialización de la operación—, fue confirmada por la CRC mediante el concepto que emitió para la presente actuación administrativa. La CRC explicó que, bajo las condiciones establecidas en la operación, las INTERVINIENTES continuarían desarrollando actividades de manera independiente en los siguientes términos:

"En los documentos revisados, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES y COLOMBIA MÓVIL fueron claros al explicar que cada uno mantendrá su propia red núcleo, y que el servicio de transporte de tráfico (backhaul) no será prestado por la 'NetCo' sino que estará a cargo de cada operador. También se explicó que, en desarrollo de la provisión de servicios de diseño, construcción, administración y mantenimiento de la Red de Acceso Móvil conforme a las necesidades de capacidad, calidad y cobertura de cada una de las partes, 'NetCo' garantizará que la información sensible de cada parte no se revele a la otra en aplicación de las reglas de gobierno corporativo y los protocolos de manejo de información a que se hizo referencia previamente.

³⁰ Documento "23274428--0005700010", consecutivo "57", Carpeta Reservada del Expediente (Documento PDF). Documento "23274428--0013500002", consecutivo "135", Carpeta Reservada del Expediente, página 44 (Documento PDF).

³¹ Documento "23274428--0004500003", consecutivo "45"

³² Documento "23274428--0004400002", consecutivo "44", Carpeta Reservada del Expediente, página 2 (Documento PDF).

³³ De conformidad con el anexo 9 de la Resolución 5050 de 2016 (9.1.2.16.), la red de transmisión es el "[c]onjunto de elementos a través de los cuales se realiza el transporte (transmisión y/o recepción) de las señales desde un punto a uno o varios puntos de la red (aplicables en las diferentes tecnologías como cableado troncal de fibra óptica o de cobre, empalme de fibra o unión de cobre, equipos de amplificación externa, armarios externos, etc.). La red de Transmisión puede ser propia o arrendada".

³⁴ Documento "23274428--0000000002", consecutivo "0", Carpeta Reservada del Expediente, página 3 (Documento PDF).

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

A partir de lo expuesto es posible concluir que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y **COLOMBIA MÓVIL** continuarán desarrollándose como agentes independientes, tanto en los mercados mayoristas como también en los mercados minoristas, siendo claro que el objetivo principal de la 'NetCo' será proporcionar servicios a cada uno de estos operadores, en particular, servicios de diseño, construcción, administración y mantenimiento de la red de acceso, como se anotó³⁵.

10.1.3. Funcionamiento de la **NetCo** y su relación con **TELEFÓNICA** y **TIGO**

La **NetCo** será una sociedad comercial que recibirá unos insumos de infraestructura de propiedad de **TELEFÓNICA** y **TIGO**. Después de recibir estos insumos, tendrá la función de administrarlos, desarrollarlos y ponerlos a disposición de las **INTERVINIENTES** para que estas presten servicios móviles de comunicaciones en el mercado colombiano. Es importante aclarar que, dentro de las características y alcance de la operación, no se tiene previsto que la **NetCo** desarrolle actividades como un **PRST** y que con esta calidad le pueda prestar servicios a terceros.

Las **INTERVINIENTES** manifestaron que, para mantener la competencia en la provisión de servicios de telecomunicaciones a nivel mayorista y minorista, deben mantener la independencia de sus decisiones. Para tal fin, tomarán varias medidas. Primero, que la **NetCo** tendrá administración y gobierno corporativo independiente. Segundo, que las **INTERVINIENTES** se abstendrán de intercambiar información propia que tenga carácter competitivamente sensible, es decir, información que (i) tenga valor comercial para la estrategia de cada empresa, (ii) no sea de conocimiento público y (iii) cuya divulgación total o parcial tenga efectos sobre el nivel de competencia en el mercado.

Para mantener el buen funcionamiento de la **NetCo** y la independencia de las actividades de cada una de las **INTERVINIENTES**, estas mantendrán al interior de cada una el grupo de personas que hasta el momento han sido designados para negociar el acuerdo de compartición (*Clean Team*), quienes tendrán a su cargo la asesoría técnica relacionada con la **NetCo** hasta que la sociedad esté completamente constituida y sus administradores estén operando. Además, las **INTERVINIENTES** señalaron que la **NetCo** se regirá bajo estrictos principios de buen gobierno corporativo que implican, entre otras cosas, lo siguiente³⁶:

- El nombramiento de un representante legal que goce de completa autonomía respecto de los accionistas.
- Una Junta Directiva compuesta por representantes de los accionistas y un miembro de junta independiente, quien, a su vez, será el presidente de la Junta.
- Una estructura corporativa y de gobernanza que impida a cualquiera de sus accionistas, individualmente considerados, ejercer control competitivo positivo o negativo sobre la **NetCo**.
- La celebración y aplicación de estrictos protocolos para el manejo e intercambio de la información competitivamente sensible de la **NetCo** y de los accionistas. Estas reglas garantizarán, de un lado, que no existan intercambios de información competitiva entre la **NetCo** y sus accionistas y, del otro lado, que la **NetCo** no se convierta en un foro para el intercambio de información competitiva entre accionistas.

Es pertinente agregar que la **NetCo** no tendrá una relación directa con agentes distintos a las **INTERVINIENTES**. Al respecto, esas compañías afirmaron:

*"Desde un punto de vista jurídico, la NetCo no será un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones y no competirá en el mercado (...) Esto significa que la NetCo no venderá servicios de telecomunicaciones directamente a los consumidores, sino que su función será brindar servicios de infraestructura a las PARTES"*³⁷.

Por lo tanto, los usuarios —**PRST**, Operadores Móviles Virtuales (**OMV**) y demás agentes del mercado que pretendan acceder a los servicios de las **INTERVINIENTES**— no tendrán que entrar en contacto con la **NetCo**. **TELEFÓNICA** y **TIGO** seguirán siendo agentes independientes que de manera directa ofrecerán sus servicios en el mercado. Esta conclusión se aprecia claramente en relación con las relaciones comerciales de las **INTERVINIENTES** con los **OMV**. Al respecto, las **INTERVINIENTES** afirmaron lo siguiente:

³⁵ Comunicación remitida con radicado No. 23-274428-144 del 25 de septiembre de 2023

³⁶ Documento "23274428-0013200002", consecutivo "132", Carpeta Pública del Expediente, pág. 6 y 7 (Documento PDF).

³⁷ Comunicación con radicado No. 23274428- 45

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

"(...) tal y como se le ha precisado a la SIC, la Transacción no involucra ni genera afectaciones a los OMV que actualmente operan sobre las redes de las PARTES, ni sobre aquellos que eventualmente accedan a la infraestructura de red de las PARTES. Estos seguirán accediendo a la infraestructura de red de telecomunicaciones de las PARTES en las condiciones que cada una de ellas siga estableciendo de manera independiente y de conformidad con el régimen de acceso, uso e interconexión; dichas condiciones no se ven afectadas por el hecho de que las PARTES, a través de la Transacción, compartan algunos elementos de la red de acceso. En todo caso, la NetCo le permitirá a las PARTES tener mayor cobertura y capacidad, lo cual también beneficiará a los OMV alojados"³⁸.

10.2. Compartición de los derechos de uso sobre el espectro

Las **INTERVINIENTES** planean ceder sus permisos de uso del espectro radioeléctrico (en adelante el espectro)³⁹ a un vehículo contractual que en este caso será una unión temporal (en adelante UT). La UT será conformada por **TELEFÓNICA** y **TIGO**, quienes tendrán una participación del 50% cada una. Esta UT tendrá por objeto recibir, en calidad de cesionario, los permisos de espectro que actualmente se encuentran bajo la titularidad de cada una de las **INTERVINIENTES**. El espectro que será compartido es el necesario para que **TELEFÓNICA** y **TIGO** continúen con la provisión de los servicios de telecomunicaciones que prestan de forma independiente. Actualmente los permisos de espectro que se encuentran bajo la titularidad de las **INTERVINIENTES** son los siguientes:

Tabla No. 5. Permisos de espectro bajo la titularidad de las INTERVINIENTES

Permiso de ERE a ceder (Resolución(es))	Titular actual del permiso (cedente)	Banda y rango de frecuencia
Resolución MINTIC 332 de 2020	TIGO	<u>700 MHz</u> De 703 MHz a 713 MHz pareado con 758 MHz a 768 MHz
Resolución MINTIC 333 de 2020	TIGO	<u>700 MHz</u> De 713 MHz a 723 MHz pareado con 768 MHz a 778 MHz
Resolución MINTIC 1226 de 2019	TIGO	<u>1900 MHz</u> De 1882,5 MHz a 1887,5 MHz y de 1962,5 MHz a 1967,5 MHz
Resolución MINTIC 549 de 2023	TIGO	<u>1900 MHz</u> De 1890 MHz a 1895 MHz, 1970 MHz a 1975 MHz, 1895 MHz a 1910 MHz, 1975 MHz a 1990 MHz
Resolución MINTIC 2623 de 2013 (Recurso – Res 3806/13)	TIGO	<u>AWS</u> De 1740 MHz a 1755 MHz pareado con 2140 MHz a 2155 MHz
Resolución MINTIC 2803 de 2021 (Recurso – Res 2143/22)	TELEFÓNICA	<u>1900 MHz</u> De 1867,5 MHz a 1875 MHz y de 1947,5 MHz a 1955 MHz
Resolución MINTIC 597 de 2014	TELEFÓNICA	<u>850 MHz</u> De 835,02 MHz a 844,98 MHz, 846,51 MHz a 848,97 MHz, 880,02 MHz a 889,98 MHz y 891,51 MHz a 893,97 MHz <u>1900 MHz</u> De 1870 MHz a 1877,5 MHz y 1950 MHz a 1957,5 MHz
Resolución MINTIC 2625 de 2013	TELEFÓNICA	<u>AWS</u> De 1725 MHz a 1740 MHz pareado con 2125 MHz a 2140 MHz

Fuente: Construcción GTIE-SIC⁴⁰

En virtud de su naturaleza jurídica, la UT no da origen a una persona jurídica distinta de quienes la integran. **TELEFÓNICA** y **TIGO** mantienen su personalidad propia e independiente, sin perjuicio de que para los efectos de la contratación se obre mediante representante. Las **INTERVINIENTES** seguirán siendo los **PRST** habilitados y serán las responsables de prestar los servicios de acuerdo con sus títulos habilitantes. Como miembros de la UT, las **INTERVINIENTES** serán las personas jurídicas que tendrán el acceso, uso y explotación del espectro y, por tanto, las obligadas a otorgar el acceso para los Operadores Móviles Virtuales (**OMV**)⁴¹.

³⁸ Documento "23274428--0013500002", consecutivo "135", Carpeta Reservada del Expediente, pág. 2 (Documento PDF).

³⁹ La cesión puede entenderse como la posibilidad con que cuentan los asignatarios de Espectro Radioeléctrico de transferir el derecho de uso de ese espectro a otro asignatario que cumpla con las mismas calidades y condiciones requeridas para su gestión, previa autorización del MINTIC de conformidad con las reglas establecidas en el Decreto 821 del 2022.

⁴⁰ Documento "23274428--0012600008", consecutivo "126", Carpeta Reservada del Expediente, pág. 8 (Documento PDF).

⁴¹ Documento "23274428--0008900002", consecutivo "89", Carpeta Reservada del Expediente, página 6 (Documento PDF).

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Si bien la UT será la nueva titular de los derechos de uso del espectro, **TELEFÓNICA** y **TIGO** responderán solidariamente por el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de la UT, así como de los trámites administrativos y requerimientos que deban adelantarse ante las autoridades respectivas para materializar su objeto. En consecuencia, **TELEFÓNICA** y **TIGO** cubrirán, a partir de la fecha de las cesiones, los costos y gastos asociados al espectro y todas las obligaciones que se deriven de cada uno de los permisos, incluyendo intereses, garantías, costos de operación y costos de renovaciones que sean acordadas, entre otros⁴². La totalidad del espectro que reciba la UT será irradiada en la red de acceso móvil que se conforme y que gestionará la **NetCo**⁴³.

A continuación se presentan los aspectos relevantes para comprender el alcance y las características de la UT y de su funcionamiento: (i) la cesión de los derechos de uso de espectro, (ii) las bandas y frecuencias de espectro objeto de cesión y (iii) el funcionamiento de la UT.

10.2.1. La cesión de los derechos del uso del espectro

Para efectos de realizar la cesión del espectro y verificar el cumplimiento de la regulación aplicable sobre esta materia —incluyendo la que establece los topes de espectro—, debe tenerse en cuenta lo conceptuado por la **ANE** y el **MINTIC** en relación con la operación proyectada. Por una parte, la **ANE** señaló que el **MINTIC** es la entidad encargada de expedir el acto administrativo que autoriza la cesión y que la **ANE** realiza la verificación de que quien use el espectro cuente con el permiso otorgado por el **MINTIC**⁴⁴. Por su parte, el **MINTIC** informó que, con su autorización previa, la normativa aplicable contempla la posibilidad de cesión de los permisos para uso del espectro hasta por el plazo del permiso inicial o el de su renovación⁴⁵. La cesión se encuentra condicionada a que el asignatario, a la fecha de la cesión, esté cumpliendo con todas las obligaciones dispuestas en el acto de asignación. Además, en ningún caso puede implicar desmejora de los requisitos, calidad y garantías de uso, acceso y beneficio común del espectro previamente establecidos en el acto que lo asignó. En este sentido, el **MINTIC** indicó que la solicitud de autorización de la cesión del permiso del uso del espectro debe cumplir con unos requisitos formales⁴⁶.

10.2.2. Las bandas y frecuencias de espectro objeto de cesión

La información que obra en el expediente evidencia de forma concreta los tipos de bandas y frecuencias de espectro que serán objeto de cesión a partir de la operación. Las **INTERVINIENTES** proyectan que la UT utilizará 140 MHz (40 en bandas bajas y 100 en bandas medias). Actualmente **TIGO** cuenta con 120 MHz de espectro y **TELEFÓNICA** con 85 MHz. Por lo tanto, luego de consolidarse la operación proyectada, las **INTERVINIENTES** liberarán 65 MHz de espectro al mercado de la siguiente manera⁴⁷:

- En las **bandas bajas** de 700 la UT tendrá 40 MHz, las cuales actualmente son de propiedad de **TIGO**. Por consiguiente, **TELEFÓNICA** devolverá **25 MHz** en las **bandas bajas** de 850.
- En **bandas medias** la UT tendrá 80 MHz en la banda 1900 y 20 MHz en la banda AWS. Por consiguiente, en la banda AWS **TELEFÓNICA** devolverá **10 MHz** y **TIGO** devolverá **30 MHz**.

10.2.3. El funcionamiento de la UT

Para la ejecución del propósito por el que se constituirá la UT, el espectro cedido por las **INTERVINIENTES** al vehículo contractual se irradiará en la red de acceso móvil que administrará la **NetCo**. Para que este propósito se materialice, las **INTERVINIENTES** o la UT y la **NetCo** suscribirán un acuerdo particular. Finalmente, es importante mencionar que, durante el funcionamiento de la UT, **TELEFÓNICA** y **TIGO** responderán solidariamente por el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de este vehículo contractual.

⁴² Documento "23274428--0012600008", consecutivo "126", Carpeta Reservada del Expediente, página 9 (Documento PDF).

⁴³ Documento "23274428--0012600007", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 5 (Documento PDF).

⁴⁴ Concepto radicado mediante comunicación radicada con el No. 23-274428-87 del 16 de agosto de 2023

⁴⁵ Parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1978 de 2019. Reglamentado por el Decreto 821 de 2022, el cual subrogó el Capítulo 7 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015.

⁴⁶ Documento "23274428--0009600001", consecutivo "96", Carpeta Pública del Expediente, páginas 3 y 4 (Documento PDF).

⁴⁷ Documento "23274428--0012600007", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 4 (Documento PDF).

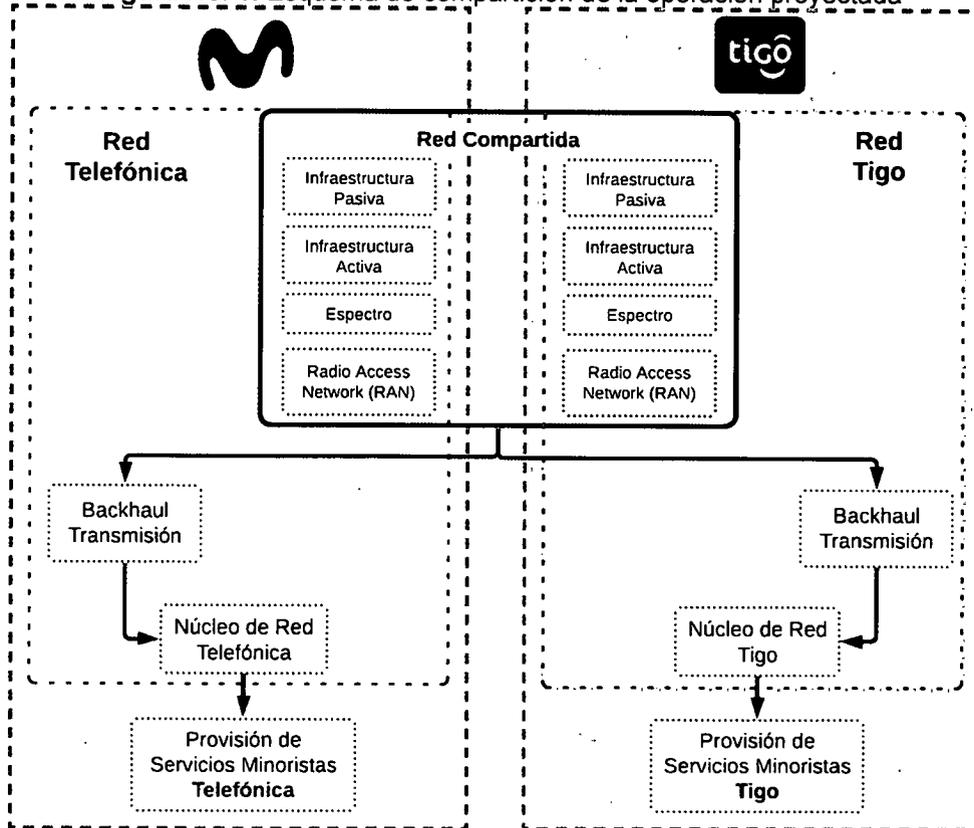
M/

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

10.3. La operación corresponde fundamentalmente a un modelo de compartición reconocido internacionalmente que es usual en la industria

De conformidad con lo expuesto hasta este punto, el objeto de la operación proyectada se limita a la unificación de la infraestructura y el espectro que les permite a las **INTERVINIENTES** acceder a la Red de Acceso de Radio. La siguiente figura resume las generalidades del acuerdo de compartición.

Figura No. 1. Esquema de compartición de la operación proyectada



Fuente: Elaboración SIC con base en información de las **INTERVINIENTES**

Como se observa, en la operación proyectada las **INTERVINIENTES** planean compartir los insumos de su infraestructura de redes, incluido el espectro, la Red de Acceso a Radio y algunos elementos de la infraestructura activa y pasiva que no incluyen el núcleo de red (*core*) y los elementos de la transmisión *backbone* y *backhaul*. Teniendo en cuenta esas características, la CRC —que en su calidad de regulador del sector de comunicaciones es la autoridad especializada en la materia— resaltó que la operación proyectada se enmarca fundamentalmente en un modelo activo de compartición denominado *Multi-Operator Core Network (MOCN)*⁴⁸, que es un modelo reconocido internacionalmente que incluye elementos de la infraestructura y el espectro. La CRC precisó que la operación proyectada solo incluye una particularidad respecto del modelo de compartición MOCN: que la compartición no se extiende al núcleo de red (*core*) de las **INTERVINIENTES** ni a los elementos de la transmisión *backbone* y *backhaul*. En concepto de la autoridad, esta particularidad garantiza técnicamente la actuación independiente de las **INTERVINIENTES** en los mercados descendentes (servicios móviles mayoristas y minoristas)⁴⁹.

Sobre la base de lo expuesto, esta Superintendencia concluye que, luego del perfeccionamiento de la operación proyectada, las **INTERVINIENTES** conservarán las condiciones técnicas para continuar participando de manera independiente en los mercados mayoristas y minoristas de redes y servicios de telecomunicaciones. Por lo tanto, los mercados mayoristas de acceso, originación, terminación y portador, así como los minoristas de servicios fijos y minoristas de servicios móviles, seguirán siendo ofrecidos de manera independiente por **TELEFÓNICA** y **TIGO**.

10.4. Cronograma de actividades

A continuación se muestra el cronograma establecido para el proyecto de compartición de infraestructura entre las redes de **TELEFÓNICA** y **TIGO**.

⁴⁸ Comunicación remitida con radicado No. 23-274428-144 del 25 de septiembre de 2023.

⁴⁹ Comunicación remitida con radicado No. 23-274428-144 del 25 de septiembre de 2023.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Imagen No. 1. Cronograma técnico de implementación del proceso de compartición de infraestructura

Fuente: Documento "23274428--0012600008", consecutivo "126", Carpeta Reservada del Expediente, página 4 (Documento PDF).

En resumen, las asignaciones espectrales en cada etapa son las siguientes:

Imagen No. 2. Resumen asignaciones espectrales por etapa

		ETAPA 1						ETAPA 2						ETAPA 3											
		ACTUAL			ESPECTRO			abr-24			ESPECTRO			abr-25			ESPECTRO			jul-25			ESPECTRO		
		BANDA	OP	RAT	TIG	TEF	REDU	BANDA	OP	RAT	TIG	TEF	REDU	BANDA	OP	RAT	TIG	TEF	REDU	BANDA	OP	RAT	TIG	TEF	REDU
BAJAS	700	TIG	4G	40				700	TIG	4G	20		20	700	TIG	4G			40	700	TIG	4G			40
	850	TEF	4G		20			850	TEF	4G		20		850	TEF	4G				850	TEF	4G			
	850	TEF	2G		5			850	TEF	2G		5		850	TEF	2G				850	TEF	2G			
	1900	TIG	4G	40				1900	TIG	4G	40			1900	TIG	4G			40	1900	TIG	4G			40
	1900	TIG	3G	10				1900	TIG	3G	10			1900	TIG	3G	10			1900	TIG	3G			10
	1900	TEF	4G		20			1900	TEF	4G		20		1900	TEF	4G			20	1900	TEF	4G			20
	1900	TEF	3G		10			1900	TEF	3G		10		1900	TEF	3G			10	1900	TEF	3G			10
	AWS	TIG	4G	30				AWS	TIG	4G	30			AWS	TIG	4G	30			AWS	TIG	4G			
BAJAS	AWS	TEF	4G		30		AWS	TEF	4G		30		AWS	TEF	4G			30	AWS	TEF	4G			20	
TOTAL		120	85	CAP	TOTAL		120	105	CAP	TOTAL		140	140	CAP	TOTAL		140	140	CAP	TOTAL		140	140	CAP	
BAJAS		40	25	OK	BAJAS		40	45	OK	BAJAS		40	40	OK	BAJAS		40	40	OK	BAJAS		40	40	OK	
MEDIAS		80	60	OK	MEDIAS		80	60	OK	MEDIAS		100	100	OK	MEDIAS		100	100	OK	MEDIAS		100	100	OK	

Fuente: Documento "23274428--0012600007", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 4

10.5. La iniciativa "Internet para Todos" no hace parte de la operación analizada en este acto administrativo

En la solicitud inicial las INTERVINIENTES señalaron que, en el marco de la operación proyectada, se implementaría una iniciativa denominada "Internet Para Todos (IPT)". Según la información que obra en el expediente, las INTERVINIENTES materializarían esta iniciativa mediante un vehículo independiente y neutral denominado "IPT". Sin embargo, en una comunicación posterior, las INTERVINIENTES aclararon que "aún están evaluando la viabilidad y los efectos de participar en la implementación de la iniciativa"⁵⁰.

Adicionalmente, el MINTIC señaló que, si bien las INTERVINIENTES manifiestan que se podrá implementar el programa denominado "Internet Para Todos", no expusieron los elementos técnicos y jurídicos que permitan determinar en este momento su viabilidad, más aún cuando constituye una iniciativa privada. Sobre este punto, la Superintendencia considera que las INTERVINIENTES no aportaron suficientes elementos de información para desarrollar un análisis sobre el alcance de esta iniciativa dentro del marco de la presente operación de integración. En esa medida, el análisis que realizará esta Superintendencia en materia de integraciones empresariales por medio de la presente actuación se limitará al proyecto conjunto de las INTERVINIENTES de crear y poner en ejecución el vehículo societario (NetCo) y el vehículo contractual (UT) para la compartición de insumos de infraestructura.

11. LA OPERACIÓN PROYECTADA CONSTITUYE UNA INTEGRACIÓN EMPRESARIAL

La operación descrita constituye una integración empresarial en los términos de la Ley 1340 de 2009 y la Resolución No. 2751 de 2021. Esto es así porque el perfeccionamiento de la operación conllevará la creación de una nueva compañía (NetCo) autónoma que se encargará de administrar la Red de Acceso de Radio que será compartida por las INTERVINIENTES. Así mismo, la operación implicará que las INTERVINIENTES compartan sus permisos de uso del espectro. Sobre esa base, debe tenerse en cuenta que los activos que serán administrados por la NetCo, así como los permisos de uso del espectro, son relevantes para que agentes como TELEFÓNICA y TIGO compitan en el mercado

⁵⁰ Comunicación remitida con radicado No. 23-274428-45.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

mayorista y minorista de telecomunicaciones. Por tanto, con la materialización de la operación, agentes competidores a lo largo de la cadena de valor de las telecomunicaciones tendrán conjuntamente el control (50% - 50%) sobre una infraestructura y activos necesarios para el desarrollo de las actividades económicas a las que se dedican.

Adicionalmente, la operación proyectada reúne las condiciones para ser considerada una integración empresarial en los términos de la Resolución No. 42296 de 2013 —referida en la "Cartilla sobre la aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de colaboración entre competidores"—. A continuación se revisa cada uno de esos criterios para este caso.

a. La operación está diseñada como permanente y resulta en la eliminación de un competidor del mercado

Es factible considerar que la operación fue diseñada como permanente. En primer lugar, porque implica la creación de una nueva compañía a la que **TELEFÓNICA** y **TIGO** transferirán todos los elementos de sus Redes de Acceso de Radio en sus tecnologías actuales y futuras. Así mismo, en adelante esa nueva compañía suministrará de forma independiente y autónoma los servicios de despliegue, administración y mantenimiento a las **INTERVINIENTES** para que estas presten sus servicios en su calidad de **PRST**. En segundo lugar, la operación conllevará a que las **INTERVINIENTES** compartan los permisos de uso del espectro a través de una UT.

También existen elementos para concluir que la operación resulta en la eliminación de un competidor en el mercado. En efecto, su materialización implicará que las **INTERVINIENTES** dejarán de competir en el mercado de construcción, administración y mantenimiento de redes de telecomunicaciones, en el que actuarán de manera conjunta a través de la **NetCo**. Así mismo, dejarán de competir en lo relacionado con su participación en la subasta de 5G, pues su participación en ese proceso de selección se realizará de manera coordinada a través de la UT⁵¹.

b. La operación puede significar la unificación de una línea de negocios o de mercado

La operación proyectada cumple con este criterio, pues implica la unificación de una línea de negocios o de un mercado. De acuerdo con lo informado en la solicitud, **TELEFÓNICA** y **TIGO** no solo unificarán actividades específicas, sino que establecerán un ente autónomo (**NetCo**) con presencia en el mercado que desplegará, administrará y operará de forma independiente sus Redes de Acceso de Radio. En adición, las **INTERVINIENTES** cederán a la UT los derechos de uso del espectro.

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

La operación proyectada cumple con este criterio debido a que la **NetCo** tendrá plenas funciones en el mercado de construcción, administración y mantenimiento de redes de acceso móvil. De acuerdo con lo informado en la solicitud, la **NetCo** funcionará de forma independiente y autónoma respecto de las **INTERVINIENTES**, operando en un mercado separado de aquellos en los que participan **TELEFÓNICA** y **TIGO**. Esto considerando que cada una de estas compañías seguirá compitiendo en el mercado mayorista y minorista de servicios móviles.

En este orden de ideas, la operación proyectada, en los términos en que fue presentada, sí constituye una integración empresarial. Así mismo, en los términos del artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, es una operación que debía informarse a esta Superintendencia para obtener la autorización que condiciona la posibilidad de materializarla válidamente.

12. DETERMINACIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

La determinación del mercado relevante es importante porque permite identificar un marco de referencia para analizar los efectos sobre la libre competencia económica de una operación de integración. Con ese fin, es necesario establecer las dimensiones de mercado producto⁵² y mercado geográfico⁵³.

⁵¹ Documento "23274428--0004400002", consecutivo "44", Carpeta Reservada del Expediente, página 7 (Documento PDF).

⁵² 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 tenderían los consumidores en caso de un incremento en los precios o una reducción en la calidad de los productos por parte de determinado oferente.

⁵³ Pretende reconocer el área de influencia que tienen las empresas intervinientes en la operación de integración, pues si enfrentaran alguna barrera que impida o dificulte que sus productos lleguen a alguna zona determinada, deberá entenderse que en dicha área no son competidores activos.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

12.1. Identificación de los mercados específicos relevantes para la operación de integración

En este acápite la Superintendencia determinará los mercados específicos que podrían resultar afectados por la materialización de la operación proyectada en la forma específica en que fue diseñada. Ese es un ejercicio fundamental, pues permitirá establecer cuáles son los mercados relevantes para la operación.

Con el fin de realizar el análisis anunciado, es importante tener en cuenta que —según la información que obra en el expediente— **TELEFÓNICA** y **TIGO** operan como **PRST** y ofrecen servicios de telecomunicaciones de telefonía móvil. En consecuencia, la Superintendencia establecerá los mercados en los cuales existe coincidencia entre esas compañías, para lo cual considerará la clasificación de la **CRC**⁵⁴ y, además, los dos mercados que se refirieron en la solicitud que dio inicio a esta actuación administrativa. Determinados estos aspectos, la Superintendencia analizará cada mercado para efectos de determinar si resulta afectado por la operación proyectada.

12.1.1. Los mercados en los que coinciden las INTERVINIENTES

Los mercados en los que concurren **TELEFÓNICA** y **TIGO** son los siguientes:

Tabla No. 6. Mercados del sector de telecomunicaciones en los que participan las **INTERVINIENTES**

Eslabón de la Cadena de Valor de Telecomunicaciones	Mercado relevante	Servicios incluidos	TELEFÓNICA	TIGO ⁵⁵
Acceso al espectro	Acceso a permisos de uso de ERE	N/A	X	X
Operación de Red de Acceso de Radio (RAN)	Construcción, administración y mantenimiento de redes de acceso móvil	N/A	X	X
Mercados mayoristas	Mayorista de terminación de llamadas fijo-fijo en cada municipio del país	N/A	X	X
	Mayorista de terminación de llamadas móvil-fijo en cada municipio del país	N/A	X	X
	Mayorista de terminación de llamadas móvil-móvil en todo el territorio nacional	N/A	X	X
	Mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional	N/A	X	X
	Mayorista Portador	N/A	X	X
	Mayorista de acceso y originación móvil en todo el territorio nacional	N/A	X	X
Mercados minoristas (alcance municipal)	Voz saliente local y nacional	Voz fija y servicios móviles	X	X
	Acceso a Internet Fijo residencial para los municipios con desempeño alto-moderado, incipiente y bajo	Internet fijo	X	X
	Acceso a internet fijo residencial para los municipios con desempeño limitado	Internet fijo e internet móvil	X	X
	Acceso a internet fijo corporativo	Internet fijo para el segmento corporativo	X	X
	Paquete de servicios dúo Play 1 para el segmento residencial	Incluye telefonía fija e internet fijo	X	X
	Paquete de servicio dúo Play 2 para el segmento residencial	Incluye internet fijo y televisión por suscripción	X	X
	Paquete de servicios triple Play para el segmento residencial	Incluye telefonía fija, internet fijo y televisión por suscripción	X	X
	Televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado	Televisión por suscripción	X	X

⁵⁴ Anexo 3.1. de la Resolución No. 5050 de 2016, modificada por la Resolución No. 6990 de 2022

⁵⁵ Algunos de los servicios aquí identificados no son prestados por **TIGO**, sino por su sociedad vinculada **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Eslabón de la Cadena de Valor de Telecomunicaciones	Mercado relevante	Servicios incluidos	TELEFÓNICA	TIGO ⁵⁵
	Televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado	Televisión por suscripción y televisión comunitaria	X	X
Mercados minoristas (alcance nacional)	Voz saliente móvil	Incluye voz móvil, SMS y MMS	X	X
	Voz saliente de larga distancia internacional	Voz fija, servicios móviles y plataformas OTT para realizar llamadas	X	X
	Internet móvil	Internet móvil	X	X
	Servicios móviles	Paquete que incluye voz saliente móvil, SMS/MMS e internet móvil	X	X
Mercados minoristas de terminación	Terminación de llamadas fijo-móvil en todo el territorio nacional.	N/A	X	X

Fuente: Documento "23274428--0000000003", consecutivo "0", Carpeta Pública del Expediente, páginas 4, 5 y 6 (Documento PDF)

En esta tabla se puede observar que las **INTERVINIENTES** participan en distintos eslabones de la cadena de valor en la industria de las telecomunicaciones. Estos eslabones son particularmente los siguientes: (i) el acceso al espectro, (ii) la construcción, administración y mantenimiento de redes de telecomunicaciones, (iii) los mercados mayoristas y (iv) los mercados minoristas.

12.1.2. Los mercados específicos relevantes para la operación proyectada

Corresponde ahora analizar cada uno de los mercados en los que concurren las **INTERVINIENTES** para efectos de establecer si la operación proyectada, específicamente en la forma en que fue diseñada, los impactará.

a. Los mercados relacionados con la prestación de servicios de internet fijo no son relevantes para la operación

Esta Superintendencia se ha pronunciado en anteriores ocasiones resaltando que los servicios de internet fijo no son sustitutos de los servicios de internet móvil⁵⁶. Esto es consistente con lo expuesto por la **CRC**⁵⁷, que dejó claro que el uso de conexiones móviles y fijas es complementario porque las características de la prestación del servicio, la oferta y las necesidades que suple cada red presentan diferencias. La tabla siguiente contrasta las principales características (técnicas y comerciales) de los servicios:

Tabla No. 7. Diferencias en los servicios de internet móvil e internet fijo

Característica		Internet móvil	Internet fijo
Técnica	Susceptibilidad a interferencias	Media/Alta	Baja
	Velocidades de bajada promedio	Menor a 25 MB	Banda Ancha (≥25 MB)
Oferta comercial	Oferta	Basada en el tráfico (Cantidad de datos – GB)	Basada en la velocidad (Mbps) y tecnología
	Mejor esfuerzo	Enfocado en cobertura y disponibilidad	Enfocado en la velocidad
	Empaquetamiento	Voz, redes sociales y aplicaciones OTT.	Otros servicios fijos (televisión, telefonía fija), aplicaciones OTT y servicios móviles.
	Enfoque de consumo	Individual	Colectivo (Familiar – Empresarial)
	Modalidad de pago	Postpago - Prepago	Postpago - Prepago

Fuente: Elaboración SIC con información de la **CRC**⁵⁸

⁵⁶ Resolución No. 36642 de 2022. Por la cual se autorizó la operación de integración entre COMUNICACIÓN COMCEL S.A. y CODISERT S.A., páginas 8 y 9 (versión pública).

Estudio económico (TELEFÓNICA – DIRECTV) (2021). Mediante radicado No. 21-251459-15 del 05 de agosto de 2023, se autorizó la operación de integración entre COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P. y DIRECTV COLOMBIA LTDA, páginas 15, 16 y 17 (versión pública).

⁵⁷ Revisión del mercado relevante "servicios móviles". Agosto de 2023. Ver: https://www.crc.com.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/revison-mr-servicios-moviles_0.pdf. Consulta: 04 de octubre de 2023. Páginas 37 y 38.

⁵⁸ **CRC**. Revisión del mercado de datos fijos, 2017. Pág. 16. 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: 6 de octubre de 2023

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

La tabla anterior permite establecer varias conclusiones. Primero, que el servicio de internet móvil permite que los usuarios accedan a este en distintas zonas geográficas y se presta a través de redes inalámbricas. Segundo, que el servicio de internet fijo se enfoca en la velocidad y el servicio de internet móvil se enfoca en la cobertura. Tercero, que en los servicios de internet fijo el empaquetamiento y la oferta conjunta se da con otros servicios de telecomunicaciones, mientras el servicio de red móvil se da entre servicios de voz y aplicaciones de internet (OTT, por las siglas en inglés⁵⁹). Finalmente, que en las redes fijas el consumo está dirigido al colectivo (familiar y empresarial) y en las redes móviles al individuo.

Así mismo, en relación con las OTT, la CRC⁶⁰ identificó que existe una convivencia enmarcada en el uso simultáneo o alternante de las OTT con los servicios tradicionales de voz móvil. Además, la CRC también concluyó que no evidencia estadísticamente una relación de sustituibilidad entre las aplicaciones móviles para realizar llamadas y el servicio de voz⁶¹.

Con fundamento en lo anterior, el mercado relevante de servicios móviles no incluye las conexiones prestadas sobre redes fijas ni los servicios de las aplicaciones OTT. En este orden de ideas, esos mercados no son relevantes para la operación proyectada.

b. Análisis de los demás mercados en los que concurren las INTERVINIENTES

Para determinar los mercados que resultarían afectados por la operación es importante recordar un aspecto fundamental de su diseño: la compartición de los elementos de infraestructura activa, infraestructura pasiva y de Red de Acceso de Radio no se extenderá al núcleo de red (*core*) de las INTERVINIENTES ni a los elementos de la transmisión *backbone* y *backhaul*. En consecuencia, TELEFÓNICA y TIGO mantendrán los elementos que les permiten operar de manera independiente en los mercados mayoristas y minoristas de prestación de servicios de comunicaciones.

Lo anterior conlleva dos consecuencias. La primera es que la operación proyectada únicamente afectaría los mercados de (i) acceso a permisos de uso de espectro y (ii) construcción, administración y mantenimiento de Redes de Acceso de Radio. Esto es así porque a partir de ese eslabón las INTERVINIENTES mantendrán su independencia en el desarrollo de sus actividades económicas. La segunda conclusión es que los mercados descendentes no resultarían afectados por la operación proyectada. En efecto, la manera en que se materializará la operación proyectada permitirá que TELEFÓNICA y TIGO mantengan su independencia y continúen compitiendo en los mercados mayoristas y minoristas de prestación de servicios de comunicaciones. Al respecto, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- Mercado mayorista de acceso y originación móvil en el territorio nacional

El mercado mayorista de acceso y originación móvil involucra el acceso a la red móvil para permitir a los usuarios iniciar la comunicación (llamada de voz, envío de mensaje de texto y acceso a internet). Este mercado involucra unos elementos que dinamizan las condiciones de competencia en los mercados minoristas descendentes al equilibrar las condiciones entre los participantes del mercado. Por una parte, el acceso al *Roaming* Automático Nacional⁶², que permite la unicidad e integración de la red nacional para que la interconexión entre las redes de todos los proveedores garantice la cobertura al usuario final. De esta manera, se garantiza el acceso a los Operadores Móviles de Red (OMR) que no cuentan con cobertura en una determinada zona. Por otra parte, el acceso a los OMV, quienes al no contar con infraestructura de acceso y espectro deben adquirir la capacidad de un tercero para poder prestar sus servicios.

⁵⁹ Expresión que significa "over the top"

⁶⁰ CRC. El Rol de los Servicios OTT. Descripción de los principales resultados Medición 2021. (2022). Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/sites/default/files/general/1.1%20CRC%20OTT%202021%20-%20Informe%20Ejecutivo%20CNC.pdf>

⁶¹ CRC. Revisión del mercado relevante "Servicios Móviles (2023). Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Revision-MR-Servicios-Moviles-210923.pdf>

⁶² Corresponde al instrumento mediante el cual un proveedor asignatario de espectro puede utilizar la red de otro proveedor cuando no dispone de cobertura o de infraestructura propia en áreas específicas. Disponible: <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-021-roaming-automatico-nacional#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20del%20Roaming%20Autom%C3%A1tico,infraestructura%20propia%20en%20%C3%A1reas%20espec%C3%ADficas.>

m/

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

• Mercados mayoristas de terminación⁶³

Los mercados de terminación se refieren a la capacidad de un operador de terminar una llamada en su red propia o de otro operador.

• Mercado mayorista portador

El mercado mayorista portador se relaciona con la capacidad para la transmisión de señales entre dos o más puntos definidos de la red de telecomunicaciones.

• Mercados minoristas de servicios móviles

Los mercados minoristas de servicios móviles hacen referencia a la prestación del servicio de voz, internet y servicios móviles (paquetes de voz saliente móvil, SMS/MMS e internet móvil) al usuario final.

12.2. Caracterización de los mercados relevantes para la operación proyectada

12.2.1. Acceso a permisos de uso del espectro

De acuerdo con la ANE, el espectro se define de la siguiente manera:

*"[R]ecurso natural conformado por el conjunto de ondas electromagnéticas cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3000 GHz, que se propagan por el espacio sin guía artificial. Es propiedad exclusiva del Estado y como tal constituye un bien de dominio público, inenajenable e imprescriptible, cuya gestión, administración, vigilancia y control corresponden a la Agencia Nacional del Espectro de conformidad con las leyes y decretos vigentes"*⁶⁴.

De acuerdo con la Ley 1341 de 2009, modificada parcialmente por la Ley 1978 de 2019, el uso del espectro requiere permiso previo y expreso otorgado por el MINTIC. Para este fin el MINTIC adelantará mecanismos de selección objetiva, siendo el de la subasta el que se ha utilizado. En este proceso los PRST que deseen obtener permisos de uso de espectro, y cumplan con las condiciones requeridas, participan en una puja. Concluida la subasta, los PRST reciben por parte del MINTIC un permiso que lo autoriza para usar el espectro en las bandas y rangos de frecuencias correspondientes, según la atribución previa realizada por la ANE.

Adicionalmente, la regulación permite la cesión de los permisos de espectro, es decir, la cesión a un tercero de la licencia que obtienen los participantes de la subasta. Así, el ordenamiento jurídico permite que el agente que resultó adjudicatario de un proceso de subasta del permiso de uso del espectro pueda ceder dicho permiso en favor de otro agente, siempre y cuando este último cumpla con los requisitos y condiciones habilitantes plasmados en el acto administrativo de adjudicación emitido por el MINTIC. Es importante aclarar que esta cesión requiere de autorización previa emitida por el MINTIC, tal como se establece en el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1978 de 2019. En el mencionado artículo se contempla la posibilidad de cesión de los permisos para el uso del espectro hasta por el plazo del permiso inicial o el de su renovación, previa autorización del MINTIC.

El tope máximo de espectro por PRST para uso en servicios móviles terrestres es el siguiente:

Tabla No. 8. Topes máximos de espectro en Colombia

TIPO DE BANDA	FRANJA	TOPE POR PRST
Baja	Menores a 1 GHz	50 MHz
Media	Entre 1 GHz y menor a 3 GHz	100 MHz
Alta	Entre 3 GHz y 6 GHz	100 MHz

Fuente: Artículo 2.2.2.4.1. del Decreto 1078 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 984 de 2022.

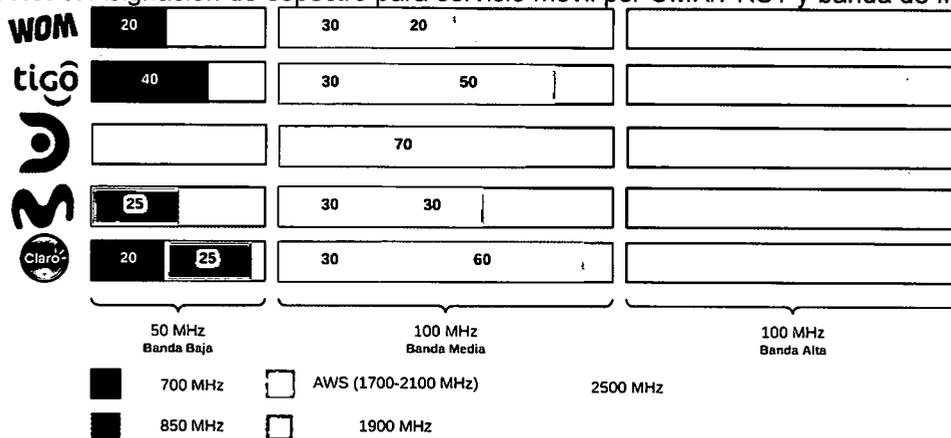
⁶³ Incluye los siguientes mercados: Mercado Mayorista de terminación de llamadas fijo-fijo en cada municipio del país; Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil-fijo en cada municipio del país; Mercado Mayorista de terminación de llamadas móvil-móvil en todo el territorio nacional; Mercado Mayorista de terminación de llamadas de larga distancia internacional en todo el territorio nacional; y Mercado minorista de Terminación de llamadas fijo-móvil en todo el territorio nacional.

⁶⁴ ANE. CNABF. Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencia. Versión 2022, página 3. Disponible en: <https://portalespectro.ane.gov.co:10253/JsonConfigAne/CNABF.pdf>. Consulta: 4 de octubre de 2023.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Actualmente, en Colombia hay cinco (5) operadores con acceso al espectro: **COMCEL**, **TIGO**, **TELEFÓNICA**, **DIRECTV** y **WOM**⁶⁵. A continuación se ilustra el consolidado de las asignaciones de frecuencia del espectro y las tecnologías en que se prestan por banda:

Imagen No. 3. Asignación de espectro para servicio móvil por OMR/PRST y banda de frecuencia



Fuente: Elaboración SIC con base en información de CRC⁶⁶

De la gráfica anterior se observa que, del total de espectro asignado en Colombia, actualmente **COMCEL** tiene el 28% (135 MHz), seguido de **TIGO** (25% - 120MHz), **TELEFÓNICA** (18% - 85 MHz), **WOM** (14,5% - 70MHz) y **DIRECTV** (14,5% - 70MHz). Luego del perfeccionamiento de la operación, **TELEFÓNICA** y **TIGO** cederán a la UT 140 MHz, la cual quedaría con una asignación de 40 MHz en banda baja y 100 MHz en banda media. Es decir que estas compañías en total devolverán o cederán 65 MHz de espectro. Puntualmente, apagarán la banda 850 de **TELEFÓNICA** (25mhz), la banda AWS de **TIGO** (30 MHz) y parte de la banda de **TELEFÓNICA** (10 MHz)⁶⁷.

En cuanto a la asignación por bandas, se encontró lo siguiente:

- En la banda baja el principal operador es **COMCEL** con 45 MHz. Por su parte, **TIGO** y **TELEFÓNICA** tienen asignado en esta banda 40 MHz (banda 700) y 25 MHz (banda de 850), respectivamente.
- En la banda media el principal operador también es **COMCEL** con una asignación de 90 MHz. **TIGO** y **TELEFÓNICA** tienen una asignación de 80 MHz (50 MHz en banda de 1900 y 30 MHz en banda AWS) y 60 MHz (30MHz banda de 1900 y 30 MHz en banda AWS), respectivamente.

En la siguiente tabla se relacionan las cuotas de participación de los agentes que tienen asignadas frecuencias de espectro en Colombia. Además, se presenta el escenario actual (antes de la operación) y la distribución de espectro luego de la materialización de la operación proyectada:

Tabla No. 9. Asignación de espectro en Colombia

RAZÓN SOCIAL	ANTES DE LA OPERACIÓN		DESPUES DE LA OPERACIÓN	
	MHz	%	MHz	%
COMCEL	135	28%	135	28,1%
TIGO	120	25%	140	29,1%
TELEFÓNICA	85	18%		
DTV	70	14,4%	70	14,5%
WOM	70	14,4%	70	14,5%
ERE devuelto a La Nación			65	13,5%
TOTAL	480	100%	415	100,0%

Fuente: Documento "23274428--000000002", consecutivo "0", Carpeta Reservada del Expediente, página 16 (Documento PDF).

De acuerdo con la tabla anterior, **TELEFÓNICA** cuenta con 85 MHz de espectro asignado y **TIGO** con 120 MHz asignados. Luego del perfeccionamiento de la operación, la UT tendría en conjunto una participación de 29,1% (140 MHz) en el mercado del espectro, considerando los 65 MHz que serán devueltos al MINTIC y que quedarían libres para ser asignados a un competidor interesado y que cumpla con los respectivos requisitos.

⁶⁵ WOM se fusionó con AVANTEL 2022. Información disponible en: <https://www.wom.co/fusion>

⁶⁶ CRC (2019) Redes móviles en Colombia: Análisis y Hoja de Ruta regulatoria para su modernización. Disponible: <https://www.crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/5000-58-1>

⁶⁷ Documento "23274428--001260007", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 4 (Documento PDF).

M/

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

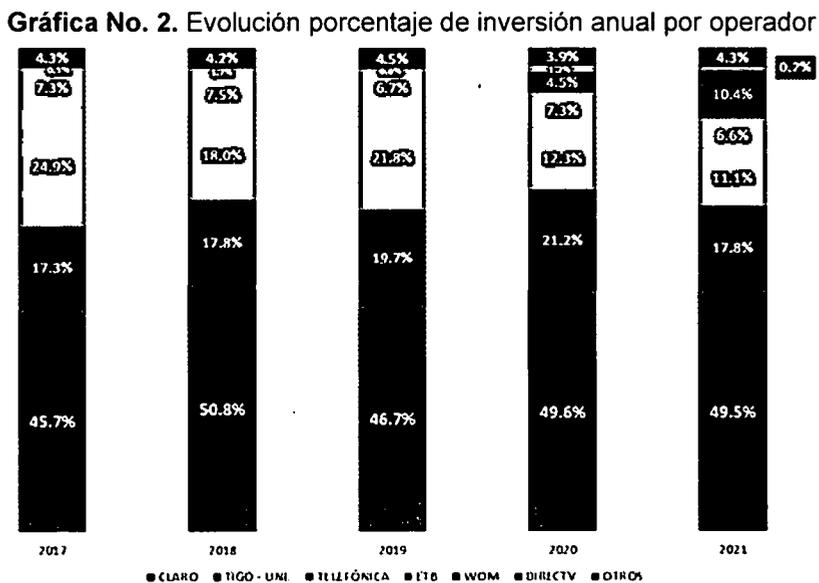
12.2.2. Construcción, administración y mantenimiento de elementos de infraestructura y redes de acceso de radio

Este segmento del mercado se refiere, principalmente, a los elementos de la infraestructura — diferentes al espectro— que permiten la prestación de servicios móviles en Colombia. Con el propósito de caracterizar este segmento del mercado afectado con la operación proyectada, a continuación se presenta la inversión realizada por los operadores móviles de red en el mercado colombiano. Según el MINTIC, para 2021 las empresas que participan en el mercado de telecomunicaciones realizaron inversiones en capital por más de 6,9 billones de pesos corrientes (a precios de hoy serían 8,35 billones de pesos reales) con una tasa compuesta de crecimiento interanual de 10,47%⁶⁸.



Fuente: Elaboración GTIE-SIC con información CRC⁶⁹

Para 2021, en relación con la participación interanual por operador se evidencia que **COMCEL** tiene la mayor participación (más del 45%) sobre la inversión en infraestructura. Las **INTERVINIENTES** consolidaron el 28,9% del total.



Fuente: Tomado de CRC⁷⁰

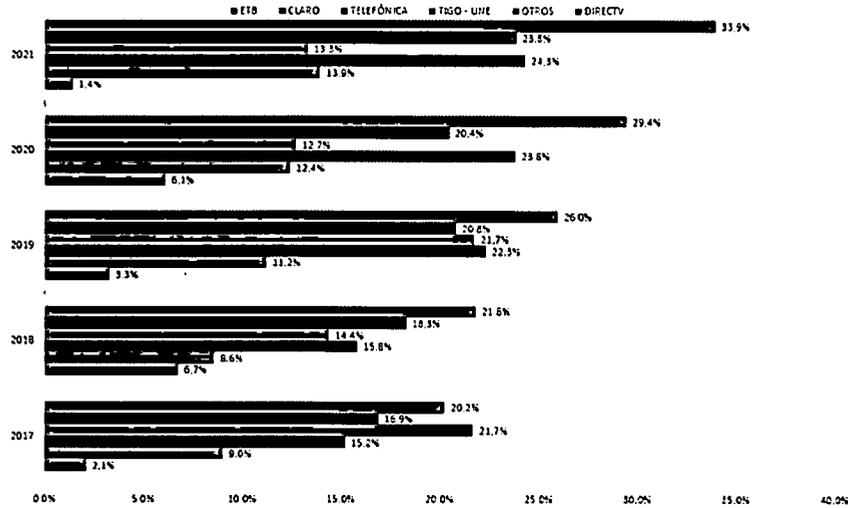
A pesar de que **COMCEL** fue el operador con mayor participación sobre la inversión de infraestructura, al contrastar el cociente entre la participación de su inversión sobre sus ingresos operacionales frente a los demás operadores, la **CRC** encontró que se ubica en niveles similares a los demás agentes. De lo anterior se desprende que la relación peso invertido y generación de ingresos operacionales es

⁶⁸ CRC. Inversión Anual de las Empresas del Sector de Telecomunicaciones. Disponible en: <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>
⁶⁹ CRC. Inversión Anual de las Empresas del Sector de Telecomunicaciones. <https://postdata.gov.co/node/405/download>
⁷⁰ CRC. Inversión Anual de las Empresas del Sector de Telecomunicaciones. Disponible en: <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-027-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

similar para todos los operadores. Por tanto, lo expuesto revela que el esfuerzo en inversiones de infraestructura realizado por todos los operadores es consistente con su generación de ingresos.

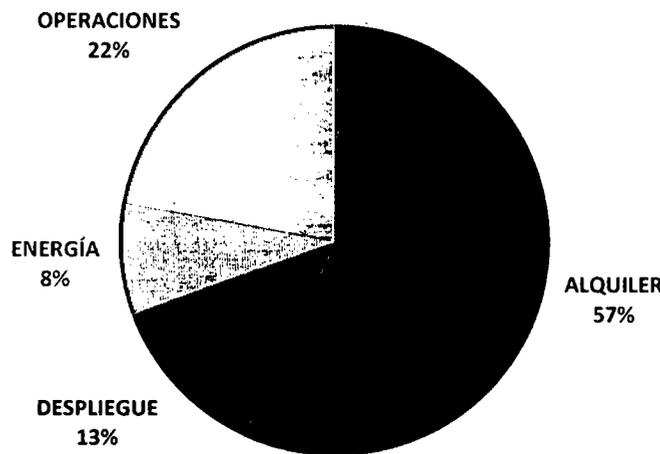
Gráfica No. 3. Evolución de la relación inversión/ingresos por empresa



Fuente: Tomado de CRC⁷¹

Del mismo modo, para efectos de esta caracterización resulta relevante tener un panorama sobre el papel de los proveedores de la infraestructura de telecomunicaciones utilizada en Colombia. Según definición de la CRC, los proveedores de equipos de red son los agentes fabricantes y/o proveedores de infraestructura de red, quienes diseñan, fabrican y comercializan equipos de red para la prestación de servicios de telecomunicaciones⁷². De conformidad con la información que reposa en el expediente, los proveedores de la infraestructura utilizada por los operadores de redes móviles en Colombia se especializan en los siguientes segmentos:

Gráfica No. 4. Proveedores de infraestructura de redes de servicios móviles



Fuente: Documento 23274428--consecutivo 89 y 97 de la Carpeta Reservada del Expediente

Como se observa, el 57% de la infraestructura para redes móviles en Colombia es alquilada. El resto de los proveedores presta servicios para el despliegue de la red (13%), la provisión de energía (8%) y el desarrollo de operaciones (22%).

Por otra parte, un elemento central que compone la infraestructura para las telecomunicaciones en Colombia son las estaciones base⁷³. A continuación se presentan las participaciones de las **INTERVINIENTES** y sus competidores respecto al número de estaciones base en Colombia discriminadas por tecnología y por bandas, para el año 2022.

⁷¹ Ibidem.

⁷² CRC. "Revisión de los mercados de servicios móviles". Disponible: https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20de%20los%20mercados%20de%20servicios%20m%C3%B3viles/221-documento_soporte.pdf#page=67&zoom=100,101,381

⁷³ "Estación base. Conjunto de equipos, antenas y demás elementos localizados en un sitio autorizado, necesarios para la transmisión y recepción de señales radioeléctricas, de control, operación y comunicación a los equipos terminales de usuario". Decreto 2458 de 1997. Artículo 2. Definiciones.

M/

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Tabla No. 10. Estaciones base en Colombia, discriminadas por tecnología. 2022

EMPRESA	TECNOLOGÍA 2G	TECNOLOGÍA 3G	TECNOLOGÍA 4G
COMCEL			
TELEFÓNICA			
TIGO			
WOM			
DIRECTV			
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: Construcción SIC. Con base en información aportada por el MINTC⁷⁴.

Revisando la información de estaciones base para el año 2022 por tipo de tecnología, se tiene que el []% corresponden a tecnología 4G, el []% a tecnología 3G y el []% a tecnología 2G. **COMCEL** es el operador con más estaciones base en las tecnologías 3G y 4G. Particularmente, en la tecnología 2G se encontró que además de **COMCEL**, **TELEFÓNICA** cuenta con una participación del []%. En cuanto a la tecnología 3G, **COMCEL** tiene una participación de []%, seguido de **TIGO** ([]%), **TELEFÓNICA** ([]%) y **WOM** ([]%). Por su parte, en la tecnología 4G las estaciones base de **COMCEL** representan el []%, seguido de **TIGO** ([]%), **TELEFÓNICA** ([]%), **WOM** ([]%) y **DIRECTV** ([]%).

De otra parte, revisando la información de estaciones base discriminadas por banda de frecuencia, para el 2022 se encontró que **COMCEL** cuenta con la principal participación de estaciones base en la banda bajas, media y total. Esta información se puede observar en la siguiente tabla:

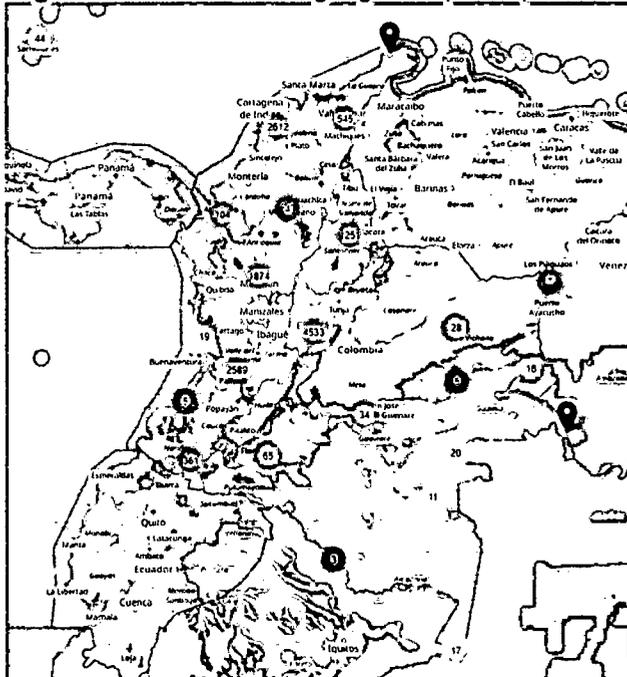
Tabla No. 11. Estaciones base en Colombia, discriminadas por tecnología. 2022

EMPRESA	Bajas	Medias	Total (pre-operación)
TIGO			
TELEFÓNICA			
COMCEL			
DIRECTV			
WOM			
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: Construcción SIC. Con base en información aportada por el MINTC⁷⁵.

Con fundamento en lo expuesto, es claro que el alcance del mercado involucrado en la operación proyectada es nacional. La siguiente figura resume el número de emplazamientos de las **INTERVINIENTES** por departamentos.

Imagen No. 4. Distribución geográfica por departamento



Fuente: Documento "23274428--001260008", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 13 (Documento PDF).

⁷⁴ Documento "23274428--0014700021", consecutivo "147", Carpeta Reservada del Expediente (xlsx).

⁷⁵ Documento "23274428--0014700021", consecutivo "147", Carpeta Reservada del Expediente (xlsx).

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Las **INTERVINIENTES** señalaron que la unificación de las redes de acceso, producto de la operación de integración, conllevaría necesariamente a que existan zonas donde actualmente hay sitios que se puedan considerar redundantes para la prestación del servicio, en virtud de su cercanía. Por tanto, requieren optimizar la cantidad de antenas que tendrá la red unificada, para evitar interferencias y mejorar la eficiencia de la operación⁷⁶.

Al respecto, señalaron unos criterios para determinar los sitios a ser desmontados. Primero, identificaron parejas de sitios redundantes, de acuerdo con un radio definido. Segundo, evaluaron diferentes aspectos, entre otros, como tipo de estructura, altura, tipo de transmisión, duración del contrato de arrendamiento. Finalmente, de cada pareja seleccionaron el mejor sitio, buscando mantener o mejorar la cobertura actual. Así, el sitio que no fue seleccionado quedó identificado como candidato para desmonte.

Puntualmente, indicaron que parten de un total de [REDACTED] estaciones, de las cuales 5.855 son de la red de **TELFÓNICA** y [REDACTED] de la red de **TIGO**. Los emplazamientos de **TIGO** incluyen los [REDACTED] emplazamientos de Obligaciones de Hacer de asociadas al proceso de espectro de 700 MHz. Con la depuración de los sitios redundantes esperan tener finalmente una red de [REDACTED] emplazamientos, sumando la red comercial de las operaciones y las Obligaciones de Hacer de **TIGO** ([REDACTED])⁷⁷.

En conclusión, esta Superintendencia considera que en el mercado analizado deben tenerse en cuenta las actividades de construcción, administración y mantenimiento de Redes de Acceso de Radio, que hacen referencia a las infraestructuras de red requeridas para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Esta infraestructura comprende una serie de elementos (antenas, equipos, estaciones base desplegadas y la implementación de redes de transporte). La construcción involucra la instalación de infraestructura física, como torres y antenas, y la configuración de equipos de radio. La administración involucra la planeación, diseño, organización, dirección y control de la red de acceso móvil. El mantenimiento incluye reparar y actualizar equipos, tanto de hardware como de software, y realizar tareas preventivas. Este conjunto de actividades asegura que la red móvil pueda proporcionar un servicio según los indicadores de calidad a los usuarios de los servicios de comunicaciones⁷⁸.

13. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA OPERACIÓN PROYECTADA

En concepto de esta Superintendencia, la operación proyectada genera efectos beneficiosos para los usuarios, la dinámica de competencia en el mercado y para las **INTERVINIENTES**. Sin embargo, plantea unos riesgos que deben ser considerados y que justifican la imposición de condicionamientos con el propósito de preservar efectivamente la competencia en los mercados. A continuación se presentarán esos dos tipos de efectos derivados de la operación.

13.1. Los efectos procompetitivos de la operación proyectada

Esta Superintendencia reconoce los beneficios o efectos procompetitivos que la operación proyectada puede generar en el mercado. En particular, la operación puede generar eficiencias en la actividad de las **INTERVINIENTES** que se traducirán en mejores condiciones para los usuarios, la dinámica de competencia y los mercados relevantes para la operación.

Desde un punto de vista general, debe tenerse en cuenta que internacionalmente ha sido reconocido que los acuerdos cuyo objeto es el de compartir infraestructuras (como el de la operación de integración sujeta a evaluación) pueden representar claras ventajas porque las reducciones en costos y riesgos permiten que los usuarios puedan acceder más rápido a servicios de mejor calidad y a precios más competitivos. Al respecto, la Comisión Europea, en distintas decisiones relativas a operaciones de integración entre operadores de servicios de telecomunicaciones que suponen la compartición de infraestructura, ha reconocido las posibles eficiencias derivadas de dichos acuerdos, tales como: el aumento en las inversiones de infraestructura y, en consecuencia, en la calidad de las redes, el aumento en la calidad de los servicios y el acceso a dichos servicios a menores precios, entre otros⁷⁹.

⁷⁶ Documento "23274428--0012600008", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 12 (Documento PDF).

⁷⁷ Documento "23274428--0012600008", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 12 (Documento PDF).

⁷⁸ Comunicación radicada con el No. 23-274428-0

⁷⁹ European Commission: Case No COMP/M.6992 HUTCHISON 3G UK / TELEFONICA IRELAND. 28/05/2014. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6992_20140528_20600_4004267_EN.pdf; Case No COMP/M.6497 - HUTCHISON 3G AUSTRIA / ORANGE AUSTRIA. 12/12/2012. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6497_20121212_20600_3210969_EN.pdf; CASE M.7018 - TELEFÓNICA DEUTSCHLAND/ E-PLUS. 02/07/2014. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7018_6053_3.pdf

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Es importante anotar que esas ventajas se potencializan cuando los proyectos de compartición vienen acompañados de compromisos de inversión⁸⁰. Este es un aspecto relevante en este caso pues, como se aprecia en el documento denominado "Plan de despliegue tentativo 2025-2032"⁸¹ —que es parte integral del Memorando de Entendimiento al que se vincularon las **INTERVINIENTES**—, **TELEFÓNICA** y **TIGO** tienen el propósito de realizar inversiones relevantes para la construcción de infraestructura indispensable para la prestación de servicios de telecomunicaciones. En adición, existen elementos de juicio suficientes para concluir que su participación en la próxima subasta de espectro también implicará la asunción de ese tipo de compromisos de inversión.

En el mismo sentido se ha pronunciado la **UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES**. Ese organismo ha resaltado lo siguiente:

"La compartición de infraestructura a escala comercial, incluida la combinación de bandas de frecuencias asignadas a operadores que han adquirido derechos de propiedad sobre el espectro, a fin de permitir la compartición de infraestructura activa, podría contribuir en gran medida a alcanzar los objetivos deseados ofreciendo oportunidades para reducir los costes de los operadores gracias a la mayor eficiencia resultante, cuyos beneficios podrían ser, entre otros, el fomento de la inversión sostenible, un mayor despliegue de la red, la facilitación de nuevos servicios, el aumento de la competencia y la reducción de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones para los usuarios finales"⁸².

En lo que atañe particularmente a la operación proyectada, las **INTERVINIENTES** señalaron que la materialización de esta operación mejoraría la conectividad actual, ya que tanto **TELEFÓNICA** como **TIGO** podrán hacer más eficiente la operación de sus redes móviles y generar mayores recursos para ampliar la cobertura y optimizar la calidad del servicio⁸³. En línea con lo manifestado por las **INTERVINIENTES**, varios terceros que presentaron sus observaciones en relación con la operación analizada —principalmente organizaciones de usuarios de servicios de telecomunicaciones y entes académicos— resaltaron los efectos procompetitivos y eficiencias que pueden derivarse de esta. Así se aprecia a continuación:

(i) El Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia indicó⁸⁴:

- La **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS** ha destacado que las estrategias de compartición de infraestructuras pueden generar eficiencias que se traducen en reducción de costos, la disminución de las barreras para el despliegue de las infraestructuras, así como en evitar la duplicidad en la red y su mantenimiento. También funciona como un mecanismo para que, en los sitios compartidos, pueda proporcionarse una capacidad total en el territorio y tener una cobertura de servicios por parte de los dos operadores.
- Resaltó el análisis realizado por el Banco Mundial en 2012, según el cual la compartición de infraestructura es uno de los modelos que han sido utilizados por parte de los gobiernos para fomentar el despliegue de redes y la posibilidad de que los agentes económicos compartan su infraestructura. Así, los constructores de redes pueden reducir significativamente los costos y realizar inversiones en ellas, por lo que en países donde se ha recurrido a esta, ha sido particularmente relevante para el despliegue de redes de fibra óptica en áreas rurales, donde los ingresos generados por tales redes son muy bajos.
- El acuerdo sometido a revisión por parte de la Superintendencia busca que se puedan reducir los costos y mejorar la calidad del suministro. Es decir, que los agentes participantes orienten su actividad a la efectiva prestación del servicio, con servicios diferenciales y generando una competencia efectiva en los lugares donde podría estar un solo operador, generando así una diversidad de opciones de elección para los usuarios.

⁸⁰Marín Quemada José María. Presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia de España (CNMC). "Compartición de infraestructuras y competencia en redes en España – Regular para competencia en redes". Artículo contenido en ITU News Magazine. Número 06/2017. "Compartir redes, impulsar el crecimiento". Páginas 23-25. Disponible en https://www.itu.int/en/itu/news/Documents/2017/2017-06/2017_ITUNews06-es.pdf

⁸¹ Documento "23274428--000570006", consecutivo "57", Carpeta Reservada del Expediente. (Documento PDF).

⁸² Unión Internacional de Telecomunicaciones -UIT. (2020). *Utilización compartida de la infraestructura de telecomunicaciones como posible método para aumentar la eficiencia de las telecomunicaciones*. Disponible en: <https://www.itu.int/rec/T-REC-D.264-202004-I>, página 6, Consulta: 6 de octubre de 2023.

⁸³ Documento "23274428--001280002", consecutivo "128", Carpeta Pública del Expediente, página 5 (Documento PDF).

⁸⁴ Documento del 7 de julio de 2023. Consecutivo No. 23-274428-4302

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

- La propuesta responde a la tendencia de generación de acuerdos para el intercambio voluntario de activos y pasivos e instalaciones de red en todo el mundo, especialmente en el sector móvil, siendo una de las mejores estrategias desde el punto comercial y de prestación que se ha desarrollado para reducir costos y aumentar el capital.
- Los proveedores de servicios pueden crear empresas conjuntas que gestionen la combinación de activos de infraestructura, ya sea para uso compartido o en régimen de acceso abierto, lo que permite optimizar el uso de la red y evitar o desmantelamiento de sitios redundantes, lo que lleva a reducciones significativas en los costos.
- La operación propuesta busca una unificación de las redes de las **INTERVINIENTES**, sin generar afectaciones a la competencia y atendiendo a que los agentes involucrados en el acuerdo solo buscan optimizar sus recursos en el despliegue de la infraestructura que es indispensable para prestación de los servicios en Colombia.

(ii) Por su parte, la **ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE USUARIOS DE INTERNET** señaló lo siguiente⁸⁵:

- La compartición de redes móviles como la buscada por las **INTERVINIENTES** es necesaria para que se pueda mantener un esquema de libre competencia, que tiene como fin último el bienestar general y de los usuarios en un mercado que tiene problemas derivados de la dominancia de un operador.
- La operación proyectada genera mayores beneficios porque tiene como característica fundamental que los operadores **INTERVINIENTES** seguirán compitiendo en los mercados con sus servicios.
- La operación también es necesaria para que se mejore la calidad y capacidad de las redes y para que puedan darse inversiones mayores —o al menos más eficientes— por parte de los operadores que hagan la compartición y que beneficiarán a sus usuarios actuales y a los demás usuarios que podrán contar con ofertas alternativas para contratar, generando efectos positivos especialmente en mercados regulados como el de telecomunicaciones.

(iii) Finalmente, la sociedad **ONNET FIBRA** indicó en su escrito de observaciones⁸⁶:

- La generación de esquemas de compartición de redes de infraestructura y redes mayoristas beneficia al mercado en general, ya que son desarrollos naturales de la industria de las telecomunicaciones, requeridos por la evolución de los servicios y por las necesidades focalizadas de la industria.
- Desde el año 2010 se han dado a nivel mundial más de 76 acuerdos de compartición de infraestructura, incluyendo la de redes móviles. Dentro de los ejemplos internacionales con estructuras similares al de la operación proyectada por las **INTERVINIENTES** se destacan aquellos realizados en Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Italia, Polonia, Japón, Brasil y Alemania.
- Entidades como el Banco Mundial y la **OCDE** han tenido un entendimiento acertado y conforme con las condiciones de la industria de las telecomunicaciones, frente a esquemas de inversión conjunta y de creación de redes compartidas y mayoristas, promoviendo este tipo de esquemas.
- Un modelo de compartición de infraestructura como el propuesto puede ofrecer una serie de beneficios para la eficiencia y buen desarrollo del mercado de las telecomunicaciones en el país. A manera de ejemplo, refirió la reducción de costos y mayor eficiencia en el uso de recursos, la mejora de la cobertura y calidad del servicio, la aceleración del despliegue de nuevas tecnologías y la reducción del impacto medioambiental e impulso a la sostenibilidad.

En conclusión, la operación proyectada permitiría a las **INTERVINIENTES** reducir costos y generar mayor eficiencia en el uso de sus recursos, mejorar la cobertura y calidad del servicio, acelerar el despliegue de nuevas tecnologías —especialmente la tecnología 5G— y, a su vez, reducir el impacto medioambiental de sus operaciones.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que con la operación propuesta no se causarían impactos negativos frente a las condiciones competitivas de los mercados mayoristas ni minoristas analizados en esta resolución, en tanto que se acreditó que seguirán siendo competidores independientes en dichos mercados, manteniendo su independencia y autonomía de negocio estratégica y comercial a nivel mayorista y minorista.

⁸⁵ Documento del 5 de julio de 2023. Consecutivo No. 23-274428-3202.

⁸⁶ Documento del 5 de julio de 2023. Consecutivo No. 23-274428-3603.

CV

8 A 2 1 4 - - - 6 1 5 4 8
"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Estas conclusiones también fueron respaldadas por la CRC. En su concepto la entidad afirmó lo siguiente:

"Sobre el mercado minorista de servicios móviles, cabe anotar que en el documento "Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles" publicado el pasado 18 de agosto de 2023, se explica que la compartición propuesta no modificaría sustancialmente las condiciones de competencia de dicho mercado dado que las eficiencias derivadas de la compartición bajo el esquema MOCN de los intervinientes, "no [serán] suficientes para que cada uno de estos operadores obtenga las mismas economías de escala y alcance del proveedor con mayor tamaño del mercado, cuya dominancia en el mercado de servicios móviles no ha variado" 5. Asimismo, los niveles de concentración en el mercado minorista (medido por usuarios, tráficos e ingresos) no se deberían afectar en la medida en que, en el mercado minorista, los agentes (PRST móviles) no cambian ni se reducen, pues siguen siendo exactamente los mismos, al operar de manera independiente. Estas conclusiones, además, se extienden al mercado de voz saliente móvil"⁸⁷.

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

Como se indicó, la operación proyectada plantea unos riesgos en materia de libre competencia. Al respecto, las **INTERVINIENTES** –después de haber sido informadas al respecto en los términos del numeral 2.5.4 del Capítulo Segundo del Título VII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio– presentaron una propuesta de condicionamientos que a su juicio permitirían mitigar o evitar las preocupaciones correspondientes⁸⁸.

A continuación esta Superintendencia presentará los riesgos que la operación proyectada plantea para la libre competencia y una referencia de los condicionamientos que permitirían controlar esos riesgos. Para el efecto, presentará cada riesgo seguido del condicionamiento precedente.

Los riesgos identificados están asociados a los siguientes aspectos: (i) el funcionamiento coordinado o combinado de los núcleos de red, lo cual podría generar la coordinación entre las **INTERVINIENTES**; (ii) el intercambio de información por medio de los vehículos societarios y contractuales relacionados con la operación; (iii) la modificación injustificada de las relaciones comerciales existentes con los operadores móviles virtuales (**OMV**) y los **PRST** que requieren acceso a la instalación esencial de *Roaming Automático Nacional*, y (iv) los posibles incentivos para la reducción de cobertura y calidad en zonas alejadas de las ciudades con mayor población.

13.2.1. Riesgos asociados a la combinación o coordinación de los núcleos de red (core)

Los riesgos para la libre competencia

Esta Superintendencia considera que el alcance y las características de la operación generan el riesgo consistente en que **TELEFÓNICA** y **TIGO** combinen o coordinen sus núcleos de red (*core*). Como se ha señalado en esta resolución, el hecho de que los núcleos de red no estén incluidos en la operación es precisamente el elemento que permite que las **INTERVINIENTES** tengan las condiciones técnicas para actuar de manera independiente en el mercado.

En relación con este riesgo, es relevante resaltar el punto de partida, que corresponde precisamente a una situación en la que **TELEFÓNICA** y **TIGO** tienen una capacidad de diferenciación e independencia en la comercialización de los servicios que desarrollan en los mercados aguas abajo. Para evidenciar este aspecto, la Superintendencia analizó los datos sobre ingreso y tráfico presentados por el **MINTIC**⁸⁹ en los diferentes servicios que están relacionados con los mercados minoristas (datos y voz móvil). Este análisis permitió evaluar las condiciones actuales del mercado, es decir, las condiciones en las cuales **TELEFÓNICA** y **TIGO** mantienen la independencia de sus núcleos de red (*core*) y, por tanto, conservan los recursos necesarios para desplegar estrategias diferenciales en el mercado.

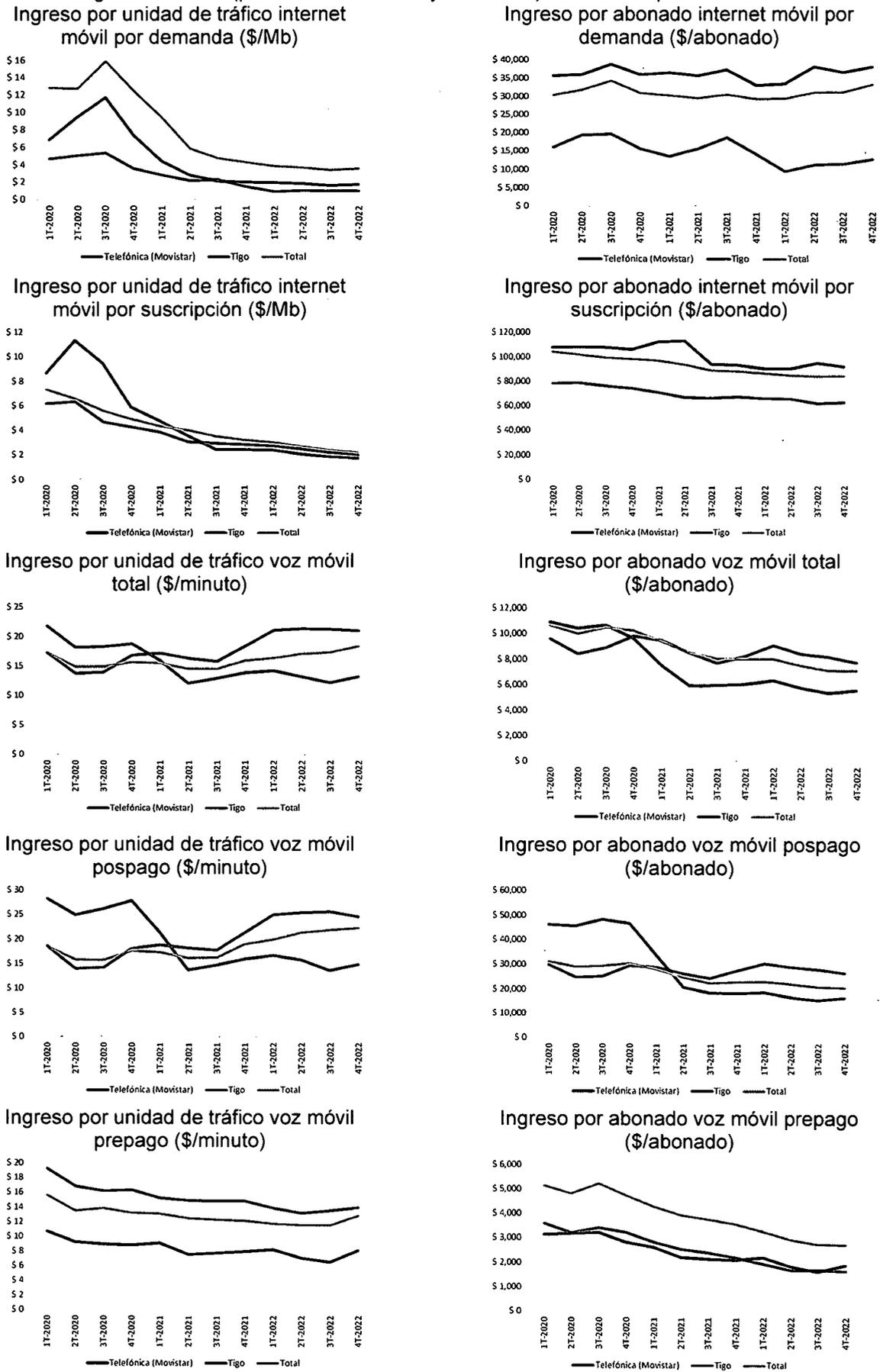
⁸⁷ Documento "23274428--0014400003", consecutivo "144", Carpeta Reservada del Expediente, página 4 (Documento PDF).

⁸⁸ Información aportada por las Intervinientes mediante radicado No. 23-274428-156 del 3 de octubre de 2023.

⁸⁹ Datos sobre ingresos y tráfico de internet móvil (demanda, suscripción) y voz móvil por proveedor y segmentos obtenidos del "boletín trimestral del sector tic - cifras cuarto trimestre de 2022" <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-articulo-275427.html>

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Gráfica No. 5. Ingresos medios (por unidad de tráfico y abonados) de distintos productos de servicios móviles



Fuente: Elaboración SIC con información de la CRC⁹⁰

De lo expuesto se puede evidenciar que, entre el primer trimestre de 2020 y el cuarto de 2022, los ingresos por unidad de tráfico y abonado en los diferentes servicios de la **INTERVINIENTES** fueron suficientemente diferenciados. Lo anterior, a pesar de que los ingresos medios de todos los servicios han decrecido. En relación con:

⁹⁰ CRC. Abonados, ingresos y tráfico de telefonía móvil. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/abonados-ingresos-y-tr%C3%A1fico-de-telefon%C3%ADa-m%C3%B3vil>

M

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

- Internet móvil por demanda: los ingresos por Megabyte de **TELEFÓNICA** han sido 69% superiores en promedio a los de **TIGO**. Por abonado la diferencia alcanzó un 157%. Incluso los valores de **TELEFÓNICA** fueron superiores a los de todos los prestadores.
- Internet móvil por suscripción: los ingresos por abonado de **TELEFÓNICA** han sido 46% superiores en promedio a los de **TIGO**. Lo anterior, inclusive con una reducción del 80% en los ingresos por Megabyte de **TELEFÓNICA**, que es consistente con el comportamiento del total de prestadores.
- Voz móvil total: la **CRC** ha manifestado que este producto ha sufrido el fenómeno de la comoditización⁹¹ y una tendencia al empaquetamiento de los servicios de voz y datos móviles. Los ingresos por minuto de **TELEFÓNICA** se han reducido 39% en el periodo, mientras que los de **TIGO** se han incrementado 22%. Por abonado los ingresos de **TELEFÓNICA** se han reducido 49% en el periodo y los de **TIGO** un 19%. En relación con el ingreso medio de todos los prestadores por minuto se incrementó 7% y por abonado se redujo 33%.
- Voz móvil pospago: los ingresos por minuto de **TELEFÓNICA** se han reducido 48% en el periodo, mientras que los de **TIGO** se han incrementado 32%. Por abonado los ingresos de **TELEFÓNICA** se han reducido 65% en el periodo y los de **TIGO** un 12%. En relación con el ingreso medio de todos los prestadores por minuto se incrementó 21% y por abonado se redujo 37%.
- Voz móvil prepago: los ingresos por minuto de **TELEFÓNICA** se han reducido 25% en el periodo y los de **TIGO** un 28%. Por abonado los ingresos de **TELEFÓNICA** se han reducido 40% en el periodo y los de **TIGO** un 54%. En relación con el ingreso medio de todos los prestadores por minuto se incrementó 18% y por abonado se redujo 47%.

Lo anterior es un reflejo de que **TELEFÓNICA** y **TIGO** desarrollan estrategias comerciales en condiciones diferenciales, inclusive a nivel de productos. Como evidencia de esto se analizó dentro del segmento de voz móvil prepago el ingreso promedio por minuto de las **INTERVINIENTES**.

Gráfica No. 6. Ingresos medios (por unidad de tráfico) voz móvil prepago (on-net y off-net)



Fuente: Elaboración SIC con información de la **CRC**⁹⁴.

En relación con el ingreso medio por voz móvil prepago el comportamiento *on-net* y *off-net* también tiene unas dinámicas distintas. Así, por una parte, mientras los ingresos por minuto en su propia red (*on-net*) para **TIGO** se han reducido en el periodo, los de **TELEFÓNICA** se han incrementado. Para 2022 los ingresos de **TIGO** fueron un 80% superiores a los de **TELEFÓNICA** por minuto. Por otra parte, los ingresos por minuto hacia otras redes de **TELEFÓNICA** fueron cerca de 3,67 veces los de **TIGO**. Nuevamente se muestra que las estrategias de las intervinientes son diferentes cuando se analizan diferentes métricas en los productos de servicios móviles.

⁹¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones (2016) Revisión de los mercados de servicios móviles. Documento Soporte. Comoditizar se refiere al proceso en el cual bienes y servicios se vuelven relativamente indistinguibles de ofertas competidoras a lo largo del tiempo. Un ejemplo de este fenómeno puede ser observado en el mercado móvil donde a inicios de los años 2000, los consumidores, usando la tecnología GSM, compraban la habilidad de hablar y enviar SMS a otros suscriptores del servicio; la tecnología 3G dio acceso a contenido de datos tales como emails o información WAP, en tanto que las redes 4G brindan acceso a contenidos OTT y servicios tales como llamadas OTT, video HD, entre otras. Fuente: https://www.crc.com.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20de%20los%20mercados%20de%20servicios%20m%C3%B3viles/221-documento_soporte.pdf

⁹² Llamadas en su propia red.

⁹³ Llamadas redes de otros operadores.

⁹⁴ **CRC**. Abonados, ingresos y tráfico de telefonía móvil. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/dataset/abonados-ingresos-y-tr%C3%A1fico-de-telefon%C3%ADa-m%C3%B3vil>

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Sobre este aspecto, las **INTERVINIENTES** han señalado que la operación se desarrollará sin la compartición de los elementos referidos. Sin embargo, las afirmaciones de las **INTERVINIENTES** no eliminan la preocupación de esta Superintendencia en relación con la posibilidad de que, con la materialización de la operación, los elementos administrados independientemente por **TELEFÓNICA** y **TIGO** tengan la posibilidad de combinarse o coordinarse en el marco de la puesta en ejecución de los vehículos relacionados con la presente operación de integración.

Los condicionamientos procedentes

Con el fin de garantizar que los núcleos de red de las **INTERVINIENTES** no van a hacer parte de la operación de compartición en ningún momento de su ejecución, las **INTERVINIENTES** deben asumir el compromiso de garantizar técnicamente la independencia de los núcleos de red y del *Network ID*. En adición, en aras de permitir la permanente verificación del cumplimiento de ese compromiso las **INTERVINIENTES** deberán vincular a un auditor experto para que certifique periódicamente que los núcleos de red de **TELEFÓNICA** y **TIGO** han operado en todo momento de manera independiente.

13.2.2. Riesgos asociados al intercambio de información por medio de los vehículos societarios y contractuales relacionados con la operación

Los riesgos para la libre competencia

La Superintendencia considera que **TELEFÓNICA** y **TIGO** podrían utilizar los escenarios de intercambio de información que propician el vehículo societario (**NetCo**) y contractual (UT) de la operación con el propósito de desarrollar efectos coordinados en el mercado. La **NetCo** y la UT son los vehículos por medio de los cuales se materializará la operación de integración. Por lo tanto, las **INTERVINIENTES** tendrán que suministrar a esos vehículos información sensible y relevante para los propósitos de la operación.

Las **INTERVINIENTES**, conscientes de este riesgo, admitieron que la continuidad de una dinámica de competencia entre ellas competencia en la provisión de servicios de telecomunicaciones a nivel mayorista y minorista depende de la independencia de sus decisiones. Así mismo, reconocieron que los vehículos con los que se materializará la operación plantean un riesgo de compartición de información sensible que podría generar afectaciones a la dinámica de competencia en los mercados. Por esa razón anunciaron que la **NetCo** tendrá administración y gobierno corporativo independiente. Así mismo, **INTERVINIENTES** se comprometieron a implementar protocolos de manejo de información que logren garantizar que se abstendrán de intercambiar información propia que tenga carácter competitivamente sensible, es decir, información que (i) tenga valor comercial para la estrategia de cada empresa, (ii) no sea de conocimiento público y (iii) cuya divulgación total o parcial tenga efectos sobre el nivel de competencia en el mercado. Sobre este punto, las **INTERVINIENTES**, expresaron lo siguiente:

"(ii) Independencia: El alcance no será extensivo a aspectos que tengan impacto directo sobre el comportamiento competitivo de las Partes en los mercados, en los cuales las Partes seguirán participando de manera independiente. En especial las Partes reconocen que no ha habido ni habrá intercambio de información ni acuerdos en aspectos tales como: (a) las ofertas comerciales de las partes en el mercado, (b) la estrategia comercial, (c) los precios a cobrar por los servicios de telecomunicaciones, (d) prestaciones adicionales o políticas de descuentos, (e) estructura de costos, (f) el manejo de sus clientes, usuarios o suscriptores ni a la información suministrada por estos a su operador, entre otros aspectos relacionados con el comportamiento de las Partes en un entorno competitivo y como empresas independientes, aspectos que continuarán manejándose en forma individual por cada Parte"⁹⁵.

Adicionalmente, para mantener el buen funcionamiento de la **NetCo** y la independencia de las actividades de las empresas competidoras, las **INTERVINIENTES** manifestaron su compromisos de mantener al interior de cada empresa (**TELEFÓNICA** y **TIGO**) el grupo de personas que hasta el momento han sido designados para negociar el Acuerdo de Compartición (*Clean Team*), quienes tendrán a su cargo la asesoría técnica relacionada con la **NetCo** hasta que la sociedad esté completamente constituida y sus administradores estén operando.

Sobre el particular, esta Superintendencia coincide con la conclusión sobre la existencia de los riesgos analizados. Al respecto, la **OCDE** ha señalado que el intercambio de información entre empresas competidoras con el propósito de colaborar en actividades específicas puede llevar a un "ambiente

⁹⁵ Comunicación con radicado No. 23-274428—0000126. Documento denominado 232748—000012600002.pdf

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

que disminuya los incentivos de las empresas para competir". Algunos de los riesgos o inquietudes que la OCDE identificó fueron los siguientes:

- Mayor probabilidad de coordinación de precios;
- Coordinación para impedir la entrada de nuevos participantes;
- Acuerdos sobre normas de conducta o regulaciones sobre la naturaleza y gama de servicios que pueden prestarse, lo que también podría actuar en detrimento de los consumidores.
- Más que competir en las actividades innovadoras mediante considerables gastos en I&D, los competidores podrían preferir coordinar sus acciones y reducir la innovación en productos y procesos⁹⁶.

En relación con el intercambio de información sensible, esta Superintendencia ha indicado que se considera riesgoso, desde la perspectiva de la libre competencia, aquel intercambio que promueva la generación de efectos coordinados entre agentes competidores para alterar artificialmente las condiciones del mercado. Al respecto, se han identificado ciertos criterios para establecer el nivel de riesgo de esta actividad. Algunos de estos riesgos son: (i) el nivel de concentración del mercado; (ii) las características de los productos o servicios; (iii) la clase y naturaleza de la información compartida, (iv) la forma de presentación de la información, y (v) el periodo de la misma, entre otros⁹⁷.

Esta Superintendencia encuentra que a pesar de las medidas anunciadas por las INTERVINIENTES, los riesgos de coordinación entre TELEFÓNICA y TIGO siguen existiendo. Esto debido a que la estructura de la Netco y de la UT no garantiza que las INTERVINIENTES, con la materialización de la operación, encuentren una justificación para utilizar indebidamente los canales de información de estos vehículos para: (i) el intercambio de información sensible (costos, precios de servicios independientes, clientes, etc), (ii) el uso indebido de los datos relacionados con las estrategias comerciales futuras pertenecientes a cada una de las INTERVINIENTES y (iii) la implementación de políticas de monitoreo que tengan la capacidad de generar efectos coordinados ilícitos.

Los condicionamientos procedentes

Para efectos de garantizar que el funcionamiento de la NetCo no dé lugar a escenarios de compartición de información que promueva un comportamiento coordinado entre las INTERVINIENTES, ellas deberán comprometerse a adoptar unos compromisos precisos de gobernanza y gobierno corporativo que se extiendan a los órganos principales de la organización y que resulten suficientes para mitigar este riesgo.

13.2.3. Riesgos verticales relacionados con los Operadores Móviles Virtuales (OMV) y el Roaming Automático Nacional (RAN)

Los riesgos para la libre competencia

Los efectos verticales que podría generar la operación proyectada se relacionan con la afectación al acceso de los competidores en los mercados descendentes. En este acápite se analizarán particularmente los efectos en los mercados descendentes mayoristas⁹⁸.

A lo largo de esta resolución se ha demostrado que la operación proyectada, en la forma en que está diseñada, no involucra directamente los mercados mayoristas, en los cuales las INTERVINIENTES seguirán participando de forma independiente. No obstante, para la Superintendencia es importante considerar los posibles riesgos que la materialización de la operación proyectada pueda generar para

⁹⁶ OCDE. Guía para la evaluación de la competencia. 2011. Pág. 77. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>

⁹⁷ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 56919 de 2018.

⁹⁸ Los mercados mayoristas de servicios móviles son los siguientes: (i) Mercado mayorista de acceso y originación móvil; (ii) Mercado mayorista de terminación de llamadas móvil-móvil. El mercado mayorista de acceso y originación móvil es definido por la CRC como el mercado en donde se pone a disposición la infraestructura por parte de los proveedores de red que son asignatarios de espectro, en bandas de frecuencia destinadas para la prestación de servicios de comunicaciones móviles, para que terceros proveedores que no tienen cobertura en algunas zonas geográficas, o que no tienen asignado espectro, puedan prestar tales servicios al público en general. El mercado mayorista de terminación de llamadas corresponde al servicio por el cual un operador termina en su propia red una llamada que es hecha desde un punto terminal de esa red, la cual fue "llevada" por otro operador con quien se ha establecido un acuerdo de interconexión, hasta el usuario final. La terminación de llamadas es un servicio mayorista por el cual cada operador permite a otros proveedores terminar llamadas de sus usuarios en su propia red. CRC. "Revisión de los mercados de servicios móviles". Disponible: https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Revisi%C3%B3n%20de%20los%20mercados%20de%20servicios%20m%C3%B3viles/221-documento_soporte.pdf#page=67&zoom=100,101,381

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

estos mercados, sobre todo porque fue una de las principales preocupaciones de los terceros que presentaron observaciones durante el curso de esta actuación administrativa.

El principal riesgo que se procede a analizar es si, producto de la operación proyectada, las **INTERVINIENTES** tendrían la posibilidad de adoptar medidas idóneas para excluir a sus competidores mediante el desarrollo de actividades anticompetitivas en los mercados mayoristas. Esta exclusión podría ocurrir, entre otras, de dos formas: (i) por medio de la obstrucción al acceso, uso e interconexión a sus redes de telecomunicaciones o (ii) al arbitrar los costos de los operadores que acceden a sus redes o que utilizan los servicios de interconexión de las **INTERVINIENTES**. Los principales agentes que podrían verse afectados por estos comportamientos serían (i) los **OMV** que no tienen infraestructura propia y que, por lo tanto, utilizan las redes de las **INTERVINIENTES** para la prestación de servicios móviles, y (ii) los demás **PRST** que, pese a tener infraestructura propia, requieren del servicio de interconexión y *Roaming* Automático Nacional ofrecido por las **INTERVINIENTES** para garantizar la conectividad y cobertura de sus servicios.

Los mercados mayoristas tienen un papel central para la prestación de servicios de telecomunicaciones en Colombia. Las dinámicas de competencia en estos mercados permiten la intercomunicación de todos los usuarios de servicios móviles, independientemente del operador con el que tengan contratados los servicios. Además, estos mercados permiten un uso eficiente de la infraestructura de telecomunicaciones del país, principalmente porque los operadores que no cuentan con espectro o con una infraestructura de red propia —como los **OMV**— pueden acceder a la red de los operadores establecidos para poder efectuar la provisión de los servicios móviles.

Sobre esta base, se configura un derecho de acceso, uso e interconexión a las redes de los operadores móviles por parte de los demás operadores que lo requieran para la adecuada prestación de sus servicios.

Para garantizar el acceso de ambos tipos de agentes de mercado, **OMV** y **PRST**, el acceso, uso e interconexión se realiza por medio de acuerdos libremente negociados entre los operadores. En estos acuerdos se establecen las condiciones en que se concederá el acceso e interconexión a las redes, incluidas las especificaciones técnicas requeridas, las condiciones para la utilización de elementos de red y la remuneración por los servicios. Por lo general, el operador establece estas condiciones en su Oferta Básica de Interconexión (OBI).

En relación con estos elementos se presentan, en principio, dos preocupaciones que se pueden derivar de la materialización de la operación proyectada: (i) que las **INTERVINIENTES** restrinjan de forma arbitraria e injustificada el acceso de los **OMV** a sus redes o la prestación de *Roaming* Automático Nacional a quien lo requiera; y (ii) que las **INTERVINIENTES** modifiquen de forma arbitraria e injustificada las condiciones contractuales que rigen sus relaciones con los **OMV** y con los operadores que demandan el servicio de *Roaming* Automático Nacional.

En relación con este último aspecto, una preocupación particular —advertida sobre todo por los terceros que presentaron observación a la operación proyectada— es que se genere una doble marginalización entre las **INTERVINIENTES** y la **NetCo**. Como se ha indicado, los operadores —en este caso **TELEFÓNICA** y **TIGO**— reciben una remuneración por permitir el acceso, uso e interconexión de sus redes. Luego de la materialización de la operación proyectada, **TIGO** y **TELEFÓNICA** deberán destinar parte de esta remuneración a la **NetCo**, debido a que esta sociedad será la encargada de administrar y gestionar dichas redes. En esa medida, la preocupación es que haya un aumento de esta remuneración producto del margen que debe recibir la **NetCo** por la prestación de estos servicios.

Estas preocupaciones surgen debido a que la relación entre las **INTERVINIENTES** y los operadores que demandan acceso, uso e interconexión de sus redes tiene un carácter dual, pues dichos operadores son clientes de las **INTERVINIENTES** en el mercado mayorista y, al mismo tiempo, compiten con ellas en los mercados minoristas de servicios móviles. Por tanto, con la materialización de la operación proyectada es posible que las **INTERVINIENTES** tengan incentivos para excluir del mercado a estos agentes mediante la restricción de acceso, uso e interconexión a sus redes o a través del incremento de los costos derivados de dicho servicio.

Los condicionamientos procedentes

Para impedir la materialización del riesgo analizado es indispensable que las **INTERVINIENTES** asuman el compromiso de no hacer modificaciones unilaterales, injustificadas y/o intempestivas a los acuerdos comerciales que tienen con los **OMV** y con los **PRST** que demandan el servicio de *Roaming*

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Automático Nacional. Con el fin de permitir la verificación permanente del cumplimiento de ese compromiso, las **INTERVINIENTES** deberán remitir informes periódicos sobre sus relaciones comerciales con los agentes referidos y, de ser el caso, presentar las correspondientes justificaciones objetivas que hubieran sustentado cualquier modificación en las condiciones de los acuerdos comerciales.

13.2.4. Los riesgos asociados a la cobertura y calidad en la prestación de los servicios móviles

Los riesgos para la libre competencia

Con fundamento en los comentarios que presentaron algunos terceros en el curso de la actuación administrativa, es necesario analizar la existencia de dos tipos de riesgos.

El primer tipo de riesgo está relacionado con una eventual excesiva concentración de espectro como resultado de la operación proyectada. El argumento supone que las **INTERVINIENTES** van a quedar prácticamente con la misma cantidad de espectro que actualmente tiene el líder del mercado. En concepto de esta Superintendencia esa situación no plantearía un riesgo para la dinámica de libre competencia. De un lado, porque las **INTERVINIENTES** van a respetar los topes de espectro establecidos por la regulación. Del otro, porque precisamente la unión de sus permisos les daría un nivel similar al que hoy ya tiene otro **PRST** que actúa en el mercado. Por lo tanto, incluso si se admitiera que concentrar un nivel alto de espectro podría generar riesgos para la libre competencia, sería razonable esperar que las presiones competitivas que se generarían como resultado de la operación proyectada mitigara esa situación.

El segundo riesgo que podría impactar finalidades fundamentales para el régimen de protección de la libre competencia está relacionado con la posibilidad de que las **INTERVINIENTES**, en ejecución de su objetivo de dismantelar algunos de los elementos de infraestructura para generar las eficiencias que pretenden con la operación, terminaran afectando la cobertura o la calidad de su servicio en algunas zonas del país en las que habría menos demanda. Al respecto, esta Superintendencia verificó de la información aportada por las **INTERVINIENTES** que la **NetCo** pretende dismantelar 2.084 sitios. En este punto genera riesgo para la libre competencia que los dismantelamientos de los sitios se realicen en zonas del país con baja densidad poblacional (y tráfico) o apartadas de los núcleos urbanos. Esto podría representar un costo social por la disminución de la cobertura y la calidad de la red móvil que podría contrarrestar los potenciales efectos positivos de la operación.

Los condicionamientos procedentes

Para eliminar incentivos que podrían llevar a las **INTERVINIENTES** a desmejorar la cobertura y la calidad de su servicio en determinadas zonas del país, es fundamental que asuman el compromiso de que la **NetCo** no podrá reducir la cobertura ni la calidad del servicio en dichas zonas. Así mismo, deberán informar los criterios que emplearán para adoptar la decisión de dismantelar sitios y reportar periódicamente la ejecución de esa labor.

14. Que en cumplimiento del numeral 2.5.4 del Capítulo Segundo del Título VII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante comunicación No. 23-274428-149 y 23-274428-150 del 27 de septiembre de 2023 la Superintendencia informó a las **INTERVINIENTES** sobre los posibles efectos anticompetitivos de la operación proyectada.

15. Que las **INTERVINIENTES** presentaron para consideración de la Superintendencia una propuesta de condicionamientos⁹⁹ que, a su juicio, permitirían mitigar o evitar las preocupaciones que surgen frente a los posibles efectos restrictivos que se generan a raíz de la operación proyectada.

En consideración de esta Superintendencia, los condicionamientos propuestos por las **INTERVINIENTES** logran mitigar los posibles efectos de la operación, toda vez que resuelven los posibles problemas descritos en la presente Resolución.

16. Que 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.

El párrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1340 de 2009 indica que:

⁹⁹ Información aportada por las Intervinientes mediante radicado No. 23-274428-156 del 3 de octubre de 2023.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

"Artículo 9. Control de Integraciones Empresariales. El artículo 4 de la Ley 155 de 1959 quedará así:

(...)

Parágrafo 2. Cuando el Superintendente se abstenga de objetar una integración pero señale condicionamientos, estos deberán cumplir los siguientes requisitos: identificar y aislar o eliminar el efecto anticompetitivo que produciría la integración, e implementar los remedios de carácter estructural con respecto a dicha integración".

En línea con lo expresado por esta Superintendencia¹⁰⁰, 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 redistribución de derechos de propiedad, que pueden incluir alguna desinversión o cesión de activos, tangibles o intangibles¹⁰¹. En consecuencia, los condicionamientos estructurales apuntan a cambiar los incentivos de las firmas en el mercado y restaurar la competencia a través de un impacto en la estructura del mismo¹⁰². Por otro lado, los condicionamientos 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 condicionamientos estructurales implican una redistribución de bienes, los de conducta implican una limitación y restricción al actuar de las empresas¹⁰³.

Como consecuencia de la operación proyectada, es posible que se generen riesgos para la libre competencia. Ahora bien, esta Superintendencia considera que los riesgos evidenciados no representan una amenaza tal que requiera una objeción o el señalamiento de una medida de naturaleza estructural. Resultaría suficiente y proporcional la implementación de condicionamientos de tipo comportamental con el fin de evitar que se genere un ambiente propicio que pueda fomentar indebidas restricciones a la competencia.

En ese sentido, el artículo 11 de la Ley 1340 de 2009 establece:

"Artículo 11. Aprobación condicionada y objeción de integraciones. El Superintendente de Industria y Comercio deberá objetar la operación cuando encuentre que esta tiende a producir una indebida restricción a la libre competencia. Sin embargo, podrá autorizarla sujetándola al cumplimiento de condiciones u obligaciones cuando, a su juicio, existan elementos suficientes para considerar que tales condiciones son idóneas para asegurar la preservación efectiva de la competencia. En el evento en que una operación de integración sea aprobada bajo condiciones la autoridad única de competencia deberá supervisar periódicamente el cumplimiento de las mismas. El incumplimiento de las condiciones a que se somete la operación dará lugar a las sanciones previstas en la presente ley, previa solicitud de los descargos correspondientes. La reincidencia en dicho comportamiento será causal para que el Superintendente ordene la reversión de la operación". (Subrayas aparte del texto original).

Por lo anterior, y con el fin de mantener las condiciones de competencia existentes antes de la operación en los mercados relevantes definidos, la Superintendencia procede a establecer los siguientes condicionamientos.

16.1. Definiciones

Para efectos de estos condicionamientos, se deberán tener presentes las siguientes definiciones:

- **CLEAN TEAM:** Comité de Control de Información Confidencial.
- **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.

¹⁰⁰ Resolución SIC No. 525 del 10 de enero de 2014, por medio de la cual se condicionó la integración empresarial entre ARGOS e ISAGEN, p. 48.

¹⁰¹ Massimo Motta, Competition Policy - Theory & Practice, Cambridge University Press, 2009, p. 265.

¹⁰² Per Hellstrom, Frank Mäler-Rigaud & Friedrich Wenzel Bulst, Remedies in European Antitrust Law. 76 Antitrust L.J. 43, Sección II.

¹⁰³ 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 Oyarzún.

mw

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

- **NetCo:** Persona jurídica que constituirán las **INTERVINIENTES** y que estará a cargo de los elementos relacionados con la infraestructura activa y pasiva y las Redes de Acceso de Radio que están involucrados en la operación.
- **OMV:** Operador Móvil Virtual.
- **PRST:** Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones.
- **TELEFÓNICA:** 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.
- **Auditor Experto:** Persona natural o jurídica, independiente de las **INTERVINIENTES**, sus controlantes, matrices y subordinadas, que supervisará el cumplimiento de los condicionamientos.

Cualquier modificación que se presente en la situación de control de las **INTERVINIENTES**, sus matrices o subordinadas, deberá informarse a esta Entidad.

16.2. Condicionamientos comportamentales

Por el tiempo de vigencia que se establezca en el presente acto administrativo y a partir de su ejecutoria, las **INTERVINIENTES** deberán adoptar los siguientes condicionamientos:

16.2.1. Condicionamientos para mitigar el riesgo relacionado con las relaciones contractuales con los OMV

Como fue establecido en la presente resolución, las **INTERVINIENTES** son los únicos **PRST** a cuyas redes acceden los **OMV**. Por lo tanto, la integración genera el riesgo de que las **INTERVINIENTES** modifiquen injustificadamente las relaciones comerciales correspondientes en perjuicio de los **OMV**.

Para mitigar este riesgo, las **INTERVINIENTES** deberán:

a. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a no hacer modificaciones unilaterales, injustificadas y/o intempestivas en perjuicio de los **OMV**, sobre los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales que tengan vigentes o establezcan en el futuro con los **OMV**.

b. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia, de forma independiente y reservada, un reporte motivado semestral. El reporte deberá informar si durante el periodo las **INTERVINIENTES** modificaron los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales que tenían con los **OMV** y detallar las razones de las modificaciones realizadas. También deberá detallar si la causa de la modificación es el resultado de una decisión unilateral, consensuada con el **OMV**, o por una causa regulatoria. 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**.

16.2.2. Condicionamientos para mitigar el riesgo relacionado con los posibles efectos en la prestación de los servicios de Roaming Automático Nacional

Como fue indicado en el presente acto administrativo, para los **PRST** es fundamental acceder al servicio de *Roaming Automático Nacional* con el fin de garantizar cobertura adecuada a sus usuarios. Por lo tanto, como resultado de la operación propuesta podrían generarse incentivos para que las **INTERVINIENTES** modifiquen injustificadamente las condiciones contractuales para el acceso a esa instalación esencial del *Roaming Automático Nacional* en perjuicio de otros **PRST**.

Para mitigar este riesgo, las **INTERVINIENTES** se comprometerán a:

a. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a no hacer modificaciones unilaterales, injustificadas y/o intempestivas en perjuicio de los **PRST**, sobre los acuerdos comerciales o las condiciones

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

contractuales que tengan vigentes o establezcan en el futuro para concederles acceso a la instalación esencial de *Roaming Automático Nacional*.

b. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a no aumentar el precio correspondiente a la concesión de acceso al *Roaming Automático Nacional* de manera injustificada, solo con motivo de la operación de integración o como resultado de una doble marginalización. También se comprometen a respetar la tarifa tope, según lo establecido en la Resolución CRC No. 5050 de 2016, o aquella que la sustituya o modifique.

c. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia, de forma independiente y reservada, un reporte motivado semestral. El reporte deberá informar si durante el periodo las **INTERVINIENTES** modificaron los acuerdos comerciales o las condiciones contractuales que tenían con los **PRST** para acceder al *Roaming Automático Nacional*, detallar las razones de las modificaciones realizadas e indicar si la causa de la modificación es el resultado de una decisión unilateral, consensuada con el **PRST** o por una causa regulatoria. Las **INTERVINIENTES** también deberán presentar un reporte con esos 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 de acceso a los **PRST**.

d. Las **INTERVINIENTES** deberán remitir, de forma independiente y reservada, a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia, un reporte inicial sobre las condiciones económicas y la línea base histórica de los precios por *Roaming Automático Nacional* cobrados, el cual deberá ser entregado a los tres (3) meses contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo.

16.2.3. Condicionamientos para mitigar el riesgo relacionado con los posibles efectos de coordinación y compartición de información sensible entre las **INTERVINIENTES** en el marco de la **NetCo**

Como fue establecido por esta Superintendencia en el presente acto administrativo, uno de los riesgos que pueden generarse con la operación de integración propuesta sería el posible desarrollo de efectos coordinados entre **TELEFÓNICA** y **TIGO** y el intercambio de información sensible que pueda afectar la competencia entre ellas.

Para mitigar este riesgo, las **INTERVINIENTES** deberán adoptar los siguientes compromisos:

16.2.3.1. Compromisos de Gobernanza y Gobierno Corporativo

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a implementar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la constitución de la **NetCo**, un manual de buen gobierno corporativo que garantice que no habrá efectos coordinados entre **TELEFÓNICA** y **TIGO** en el marco de la **NetCo**. Para el efecto deberán aplicar los siguientes lineamientos:

a. Asamblea General de Accionistas

(i) Establecer en un acuerdo de accionistas o socios, consistente con los protocolos de intercambio de información, que los accionistas no tendrán derecho a acceder o conocer información confidencial o sensible de la **NetCo** ni del otro accionista o socio.

(ii) Crear un *Clean Team* que, de forma independiente y autónoma, acceda y analice la información confidencial que sea necesaria para la toma de decisiones de la Asamblea, con el fin de que la agregue, anonimice y la reporte a los Accionistas.

(iii) La información que comparta el *Clean Team* con los accionistas o socios sólo podrá ser agregada e histórica y solo podrá ser procesada de forma tal que no incluya información sensible.

(iv) El accionista o socio deberá dar su voto sobre la base de la información que sea entregada por el *Clean Team*.

(v) Las **INTERVINIENTES** se comprometen a que su derecho de inspección no les permitirá acceso a información confidencial o sensible de la **NetCo** ni del otro accionista o socio.

b. Junta Directiva

(i) Los miembros de la Junta Directiva estarán sometidos a las obligaciones de confidencialidad y de no reportar información comercialmente sensible a los accionistas o socios.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

(ii) Los miembros de la Junta Directiva no podrán tener la calidad de Representante Legal ni de Miembro de Junta Directiva de ninguna de las accionistas o socios, toda vez que no pueden tener doble calidad como administradores.

(iii) Los miembros de la Junta Directiva serán en total cinco (5) miembros, de los cuales dos (2) serán designados por **TIGO**, dos (2) por **TELEFÓNICA** y uno (1) será un miembro independiente. Este miembro independiente será escogido por la Asamblea General de Accionistas y fungirá como Presidente de la Junta.

c. Representante Legal o Gerente General

(i) El Representante Legal será una persona independiente de las **INTERVINIENTES** y no podrá ser empleado de ninguno de los accionistas.

(ii) El Representante Legal no reportará información comercialmente sensible a los accionistas y deberá otorgar una declaración de independencia ante los accionistas y órganos de administración de la **NetCo**.

(iii) El Representante Legal estará sometido al protocolo de intercambio de información, que prohíbe el envío de información confidencial o comercialmente sensible de la **NetCo** a sus respectivos accionistas o socios, así como la de un accionista o socio hacia el otro accionista o socio.

(iv) El Representante Legal no podrá ser miembro de la Junta Directiva de la **NetCo**.

d. Dirección de Cumplimiento

La **NetCo** deberá tener una Dirección de Cumplimiento que estará en cabeza de un oficial de cumplimiento de dedicación exclusiva y que reportará directamente a la Junta Directiva.

e. Empleados o contratistas de la NetCo

(i) No habrá empleados o contratistas que ocupen cargos o ejecuten labores de manera simultánea en la **NetCo** y en las **INTERVINIENTES**. Para garantizarlo, las **INTERVINIENTES** desvincularán contractualmente de su respectivo empleador o contratante a cualquier persona que vaya a ocupar un cargo o a asumir una labor en la **NetCo**.

(ii) Los empleados o contratistas de la **NetCo** estarán sometidos a los protocolos de intercambio de información que impiden enviar información confidencial o comercialmente sensible a los accionistas o los representantes de los accionistas en la Junta Directiva.

16.2.3.2. Compromisos de adopción de protocolos para el manejo de información y administración de conflictos de interés

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a implementar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la constitución de la **NetCo**, un protocolo de manejo de información y de administración de conflictos de intereses. Para ese propósito aplicarán los siguientes lineamientos.

a. Protocolo para el manejo de información

(i) Los empleados o contratistas de la **NetCo** solo podrán compartir información confidencial de la compañía con otros empleados o con los miembros de la Junta Directiva.

(ii) Los miembros de la Junta Directiva, los empleados o contratistas de la **NetCo** no podrán compartir información confidencial o comercialmente sensible de la compañía con los accionistas o socios ni con terceros.

(iii) Los miembros de la Junta Directiva, los empleados o contratistas de la **NetCo** no podrán compartir información confidencial o comercialmente sensible de alguno de los accionistas o socios con otro accionista o socio o con terceros.

(iv) Los miembros de la Junta Directiva, los empleados o contratistas de la **NetCo** no podrán compartir información confidencial o comercialmente sensible de la **NetCo** o de alguno de los accionistas o socios en el contexto de la Asamblea de Accionistas, salvo porque sea necesario revelarla al *Clean Team* de la Asamblea.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

(v) Los empleados o contratistas de la **NetCo** no podrán contactar a empleados o contratistas de los accionistas o socios con el fin de compartir o discutir información sensible de las **INTERVINIENTES** o de la **NetCo**. No obstante, el Protocolo deberá establecer canales de contacto específicos y regulados entre la **NetCo** y sus accionistas o socios para este fin.

b. Protocolo para la administración de conflictos de intereses

La **NetCo** administrará los conflictos de intereses que se presenten entre las **INTERVINIENTES** y la **NetCo** y entre las personas naturales vinculadas a esas personas jurídicas de manera transparente. En este sentido, el Manual de Gobierno Corporativo determinará el procedimiento para la revelación, administración y levantamiento de los conflictos de intereses que puedan surgir.

c. El Oficial de Cumplimiento de la **NetCo** deberá remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia informes semestrales sobre el monitoreo al funcionamiento de los distintos órganos directivos de la **NetCo**.

16.2.4. Condicionamientos para mitigar el riesgo relacionado con la cobertura y calidad de los servicios

Como fue indicado en el presente acto administrativo, un riesgo de la operación proyectada es que las **INTERVINIENTES** podrían tener incentivos para reducir la cobertura y la calidad en determinadas zonas del país mediante el desmantelamiento de sitios o antenas.

Para mitigar este riesgo, las **INTERVINIENTES** deberán comprometerse a:

a. La **NetCo** no podrá reducir la cobertura ni la calidad del servicio en zonas alejadas de las ciudades capitales del país.

b. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a no reducir su cobertura territorial.

c. Las **INTERVINIENTES** y la **NetCo** podrán reducir el número de antenas, siempre y cuando no haya ningún cuadrante o nodo que se quede sin cobertura y se mantenga la calidad del servicio.

d. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia, dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la firmeza del presente acto administrativo, los criterios técnicos que se emplearán para justificar el desmonte o sustitución de sitios o antenas actuales, de forma que no se afecte la cobertura ni la calidad del servicio.

e. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia un informe semestral sobre la ejecución del plan de desmantelamiento o sustitución de sitios y antenas con una explicación que justifique que esa labor corresponde a los criterios que justifican el desmonte o sustitución.

f. Las **INTERVINIENTES** se comprometen a remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia un informe semestral que incluya los indicadores de calidad de la prestación de los servicios de telecomunicaciones móviles de las **INTERVINIENTES** durante el periodo reportado.

16.2.5. Condicionamientos para mitigar el riesgo relacionado con la separación y funcionamiento independiente de los núcleos de red

Como fue señalado en la presente resolución, la operación proyectada podría implicar un riesgo sobre el funcionamiento independiente de los núcleos de red (información comercial, estrategias, clientes, entre otros), ya que podría generar un intercambio de información que promovería la coordinación entre las **INTERVINIENTES**.

Para mitigar este riesgo, las **INTERVINIENTES** se comprometen a:

a. Garantizar técnicamente la independencia permanente de los núcleos de red y del *Network ID* de las **INTERVINIENTES**.

b. Remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia, dentro de los tres (3) meses siguientes a la firmeza de este acto administrativo, una explicación de los aspectos técnicos que sirven para identificar sus respectivos núcleos de red.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

c. Enviar a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia una certificación semestral expedida por un Auditor Experto sobre la efectiva separación técnica de los núcleos de red de las **INTERVINIENTES**. La certificación deberá acreditar que la separación técnica se mantuvo permanentemente durante el periodo certificado.

d. Para efectos del presente condicionamiento, las **INTERVINIENTES** se comprometen a contratar un Auditor Experto independiente a ellas mediante un procedimiento en condiciones de selección objetiva.

16.2.6. Condicionamientos para mitigar el riesgo relacionado con mantener operativo el ente integrado y el respeto a la libre competencia

Las **INTERVINIENTES** se comprometen a que, dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de la constitución de la **NetCo**, remitirán a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia para su aprobación un **Programa de Cumplimiento en Libre Competencia** aplicable a la **NetCo** que cumpla con los requisitos establecidos en la **GUÍA DE ORIENTACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO EN DERECHO DE LA COMPETENCIA** publicada por esta Superintendencia. Una vez aprobado, el Programa de Cumplimiento en Libre Competencia será implementado dentro de los seis (6) meses siguientes a dicha aprobación.

16.3. Vigencia de los condicionamientos

Teniendo en cuenta el cronograma de actividades establecido por las **INTERVINIENTES**, los condicionamientos impuestos estarán vigentes por un periodo de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo.

16.4. 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 dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta Resolución y deberá permanecer publicada durante quince (15) días calendario. Dentro de los dos (2) días siguientes al vencimiento del anterior plazo, se deberá remitir a la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia, específicamente a la Dirección de Cumplimiento, 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.

16.5. 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 a más tardar el 30 de junio de cada año, 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.

17. Que esta Superintendencia se pronunciará en relación con los cuestionamientos y observaciones presentadas por terceros sobre la operación proyectada. En particular, se revisarán las observaciones presentadas por **GUILLERMO SOSSA GONZÁLEZ**¹⁰⁴, **WOM**¹⁰⁵, la **CÁMARA COLOMBIANA**¹⁰⁶ y **COMCEL**¹⁰⁷.

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 las siguientes categorías o ejes temáticos: (i) posibles efectos de coordinación entre las **INTERVINIENTES**; (ii) el surgimiento de posibles barreras de acceso para los **OMV** y garantías del cumplimiento de obligaciones legales y contractuales; (iii) posibles aumentos en la concentración del mercado de internet móvil; (iv) posibles condiciones desfavorables a los proveedores de infraestructura de las **INTERVINIENTES** e impacto en otros mercados; (v) las inquietudes relacionadas con la cesión de permisos de uso de espectro a una unión temporal (UT); (vi) los riesgos relacionados con la posible pérdida de independencia de las **INTERVINIENTES** en el mercado; (vii) la posible afectación que la operación

¹⁰⁴ Comunicación radicada con el No. 23-274428-31 del 5 de julio de 2023

¹⁰⁵ Comunicaciones radicadas con los números 23-274428-34 del 5 de julio de 2023, 23-274428-38 del 6 de julio de 2023 y 23-274428-54 del 26 de julio de 2023

¹⁰⁶ Comunicación radicada con el No. 23-274428-39 del 6 de julio de 2023

¹⁰⁷ Comunicaciones radicadas con los Nos. 23-274428-42 y 55 del 10 y 27 de julio de 2023

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

podría generar en la infraestructura, conectividad y calidad del servicio; (viii) las inquietudes generales sobre el alcance y las características de la operación; y (ix) los posibles efectos verticales de la operación.

A continuación se enunciarán los cuestionamientos de los terceros y se dará una respuesta a cada uno de ellos a partir de las categorías en mención.

17.1. Sobre la configuración de efectos coordinados en el mercado producto de la operación proyectada

Los argumentos de los terceros

GUILLERMO SOSSA GONZÁLEZ y la **CÁMARA COLOMBIANA** señalaron que la operación proyectada podría favorecer la creación de efectos coordinados en el mercado de telefonía móvil. Según **GUILLERMO SOSSA GONZÁLEZ**, al estar integradas aguas arriba, **TELEFÓNICA** y **TIGO** verían reducidos los incentivos para mantener una competencia en el mercado de servicios móviles de telecomunicaciones. Por su parte, la **CÁMARA COLOMBIANA** señaló que esta integración aguas arriba afectaría negativamente la demanda de infraestructura pasiva. Para estos terceros, con la operación proyectada las **INTERVINIENTES** tendrían un incentivo importante para colaborar entre sí, de tal manera que les permitiría ganar participación y acortar distancia frente al líder en el mercado de telefonía móvil.

Sobre el particular, **WOM** señaló que, en términos de infraestructura de red (medida por la cantidad de sitios con estaciones base), las **INTERVINIENTES** se consolidarían como el operador de red de mayor tamaño. Esto configuraría un escenario que facilita la coordinación entre la nueva compañía y el actual líder del mercado (**COMCEL**).

Respuesta de la Superintendencia

En primer lugar, en relación con la posibilidad de que se generen efectos coordinados en el mercado de prestación de servicios de telecomunicaciones aguas abajo (mercados mayoristas y minoristas), en los numerales 10 y 12 de esta resolución se ha aclarado suficientemente que la operación proyectada únicamente involucrará los mercados de construcción, administración y mantenimiento de redes de acceso y de acceso a permisos de uso del espectro. Por consiguiente, **TELEFÓNICA** y **TIGO** seguirán participando de manera independiente en los mercados de prestación de servicios de telecomunicaciones aguas abajo.

En segundo lugar, en cuanto a la administración de la red de acceso móvil, en los mismos numerales 10 y 12 de este acto administrativo se esclareció que la **NetCo** será la encargada de administrarla y operarla. Para este fin, las **INTERVINIENTES** entregarán de manera independiente y confidencial la información comercial necesaria y, además, definirán una serie de instrumentos societarios y de gobernanza que evitarán el intercambio de información comercialmente sensible entre ellas. Luego del análisis realizado en esta resolución, y de implementados los condicionamientos correspondientes, la Superintendencia concluyó que estos instrumentos resultan idóneos para mitigar el riesgo de que se presenten efectos coordinados en este segmento del mercado. Además, también previenen que se afecten las dinámicas de competencia en los mercados aguas abajo por el posible intercambio de información comercialmente sensible. Al seguir siendo agentes independientes y no conocer información comercial sensible de su competidor, tendrán incentivos para implementar estrategias comerciales y de negocio que impliquen seguir compitiendo en estos mercados.

En tercer lugar, en relación con la posibilidad de que se afecte la demanda de la infraestructura, la Superintendencia considera superada esta preocupación por dos razones. Primero, porque la **NetCo** no sería la única que demandaría infraestructura pasiva, pues también existen otros **OMR** como **COMCEL** y **WOM** que participan en ese mercado. Segundo, como se presentó en el numeral 13.1 de esta resolución, uno de los terceros que intervino para apoyar la operación, **ONNET FIBRA**, es precisamente proveedor de servicios aguas arriba y no consideró que la operación pudiera generar riesgos para el mercado en el que participa.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

17.2. Barreras de acceso para OMV y garantías del cumplimiento de obligaciones legales y contractuales

Los argumentos de los terceros

Los terceros también presentaron cuestionamientos en relación con los efectos que la operación proyectada podría tener en la participación de los **OMV** en el mercado. En general, señalaron que la operación limitaría la capacidad de permanencia y desarrollo de los **OMV**. Por una parte, **GUILLERMO SOSSA GONZÁLEZ** advirtió que la operación podría exacerbar las barreras de acceso para los **OMV**, particularmente al disminuirse la disponibilidad del espectro para estos agentes. Por otra parte, **WOM** manifestó que se eliminaría la competencia en el mercado de provisión de red para **OMV**, ya que en la actualidad las únicas compañías que proveen red para dichos operadores son las **INTERVINIENTES**.

Adicionalmente, **WOM** cuestionó la forma en que las **INTERVINIENTES** garantizarán el cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales como **PRST** con sus clientes minoristas y mayoristas (incluidos los **OMV**). En esta línea, **WOM** manifestó que la existencia de regulación no evita que se limite la interconexión y acceso a las redes de los operadores.

Respuesta de la Superintendencia

Como se explicó en los numerales 10 y 12 de este acto administrativo, la prestación del servicio a operadores **OMV** no tendrá ningún cambio o afectación con el perfeccionamiento de la operación. El perímetro de la **NetCo** solo incluye la Red de Acceso de las **INTERVINIENTES** y la **NetCo** no se constituirá como un **PRST**. En este sentido, serán **TELEFÓNICA** y **TIGO** quienes seguirán prestando de manera independiente los servicios de telecomunicaciones mayoristas (incluyendo los servicios a **OMV**) y minoristas. De esta forma, la operación no generaría afectaciones para los **OMV**, quienes seguirán accediendo a la infraestructura de red de las **INTERVINIENTES** en las condiciones en que cada una de ellas establezca de manera independiente y de conformidad con el régimen de acceso, uso e interconexión.

Ahora bien, en relación con la disponibilidad de espectro y la afectación que esto podría generar para los **OMV**, en el numeral 12 de esta resolución se estableció que con el perfeccionamiento de la operación las **INTERVINIENTES** cederán a la UT sus respectivos permisos de uso del espectro (205 MHz en total). Además, **TELEFÓNICA** y **TIGO** cederán parte de dicho espectro para cumplir con los topes regulatorios (50 MHz en banda baja y 100 MHz en banda alta) establecidos por el **MINTIC** en el Decreto 984 de 2022, que modificó el artículo 2.2.2.4.1. del Decreto 1078 de 2015¹⁰⁸. Al respecto, las **INTERVINIENTES** señalaron que la UT proyecta utilizar solamente 140 MHz (40 en bandas bajas y 100 en bandas medias), es decir, 10 MHz por debajo del tope regulatorio. El hecho de que luego de perfeccionarse la operación las **INTERVINIENTES** cuenten con menos espectro no significa que se vaya a limitar el acceso para los **OMV**. Por una parte, el espectro que deberán devolver para cumplir con el tope regulatorio quedará libre para ser asignado mediante subasta a cualquier tercero que cumpla con los requisitos establecidos. Por otra parte, seguirán siendo **TELEFÓNICA** y **TIGO** quienes establezcan de manera independiente y de conformidad con el régimen de acceso, uso e interconexión, las condiciones para acceder a la infraestructura de red, bien sea de los **OMV** que actualmente operan sobre sus redes o aquellos que eventualmente accedan a dicha infraestructura.

Finalmente, resta pronunciarse sobre las preocupaciones de **WOM** en relación con la forma en que las **INTERVINIENTES** garantizarán el cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales como **PRST**. Al respecto, es importante mencionar que el régimen de acceso, uso e interconexión de telecomunicaciones busca garantizar un acceso a todos los agentes que lo requieran en beneficio de los usuarios. En principio, no se podría negar el acceso e interconexión al proveedor solicitante, ni tampoco proveerla en condiciones que impidan el funcionamiento de las redes y la interoperabilidad de plataformas, servicios y/o aplicaciones, o que frustren el derecho de los usuarios a comunicarse con otros usuarios. No obstante, podrían presentarse limitaciones o barreras por parte de los controlantes de la infraestructura y redes de telecomunicaciones. Así lo reconoció esta Superintendencia en la Resolución No. 59371 de 2021:

"Este Despacho encuentra que existen disposiciones regulatorias previstas en materia de acceso y uso de la infraestructura que eliminarían, en principio, cualquier posibilidad de que los agentes actúen bajo su libre albedrío respecto al otorgamiento o no del acceso a la infraestructura a cualquier PRST que la solicite en perjuicio de la libre y leal competencia. Sin

¹⁰⁸ Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

embargo, se observa que esta posibilidad está sujeta a un cargo y a una disponibilidad de espacio que permita 'colgarse' a otros operadores. Este último aspecto en particular hace que, aunque desde el punto de vista estrictamente regulatorio la conexión es un derecho, puedan presentarse circunstancias de diversa índole que la limiten o imposibiliten su ejercicio material. Más aún cuando el párrafo 2 del artículo 4.11.1.4 de la Resolución No. 5890 de 2020 de la CRC (compilada en la Resolución No. 5050 de 2016) establece que el operador de la infraestructura eléctrica podrá negarse u oponerse a otorgar el acceso solicitado cuando se demuestre fundada y detalladamente al PRST, que existen restricciones técnicas o de disponibilidad que impiden dicho acceso".

La operación proyectada no intensifica esta posible limitación en el acceso de infraestructura, toda vez que las **INTERVINIENTES** seguirán operando de manera independiente (como lo están haciendo actualmente) en los mercados mayoristas y minoristas de la cadena de valor de telecomunicaciones. Es decir, que al seguir operando como **PRST** autónomos no aumentarán sus incentivos para querer limitar o impedir el acceso y la interconexión de otros operadores que los requieran para la prestación de sus servicios. En todo caso, en el numeral 16 de este acto administrativo se establecieron condicionamientos que aseguran que el riesgo analizado no se materializará.

17.3. Posición de dominio en el mercado y aumento de la concentración del mercado de internet móvil

Los argumentos de los terceros

Algunos de los terceros señalaron que la operación proyectada generaría un aumento de la concentración del mercado en las **INTERVINIENTES** y que, por consiguiente, se consolidaría una posición de dominio. Particularmente, **GUILLERMO SOSSA GONZÁLEZ** señaló que la posición de dominio se consolidaría en el mercado de acceso a redes a nivel nacional, que incluye el servicio portador, el servicio de interconexión de redes, el servicio de **OMV** y el servicio de *Roaming*, entre otros. Además, manifestó que el ente integrado pasaría a ser el líder del mercado de tráfico de internet móvil por las redes que hacen uso del espectro, aumentando el índice IHH del mercado de internet móvil en Colombia (actualmente es superior a 4.000). Por su parte, **WOM** advirtió que la operación aumentaría las barreras de entrada al mercado de servicios de telecomunicaciones, ya que dos (2) de las tres (3) redes de telecomunicaciones móviles en Colombia quedarían consolidadas. En esta misma línea, **WOM** y **COMCEL** manifestaron que la operación incrementaría la concentración del mercado de espectro y que los topes regulatorios no lograrían mitigar esta concentración. Finalmente, **COMCEL** señaló que la operación incrementaría significativamente la concentración del mercado mayorista portador en algunos municipios.

Respuesta de la Superintendencia

Como se ha mencionado a lo largo de la presente resolución, en particular en los numerales 10 y 12, la operación no consiste en la unificación total de las redes de telecomunicaciones de las **INTERVINIENTES**, sino en la compartición de algunos componentes de las Redes de Acceso de Radio (RAN) bajo el esquema MOCN, de manera que tanto **TELEFÓNICA** como **TIGO** mantendrán el control de sus redes de *Core*. En este sentido, cada una de ellas, de forma independiente, seguirá prestando los servicios mayoristas y minoristas del mercado de telecomunicaciones, incluyendo el servicio portador, el servicio de interconexión de redes, el servicio para los **OMV** y el servicio de *Roaming*. De igual forma, seguirán siendo competidores en los mercados de servicios móviles (internet y voz móvil) en Colombia.

Sobre la posible concentración en el mercado de espectro, se debe considerar que actualmente **TIGO** cuenta con 120 MHz de espectro y **TELEFÓNICA** con 85 MHz. Luego de consolidarse la operación proyectada, las **INTERVINIENTES** únicamente cederán a la UT 140 MHz, es decir, 10 MHz menos de lo establecido como tope regulatorio. Por tanto, se liberan 65 MHz de espectro al mercado. Por su parte, **COMCEL** actualmente tiene asignado 135 MHz y **WOM** 90 MHz. En ese sentido, la participación de las **INTERVINIENTES** en derechos de espectro luego de la operación proyectada sería similar a la participación de **COMCEL**. Considerando que el mercado va a tener una capacidad disponible, se abre la posibilidad de que nuevos entrantes, como **WOM** o los **OMV**, puedan adquirir las capacidades disponibles. En tal sentido no se prevé que la operación afecte la estructura competitiva del mercado del espectro.

Sobre la preocupación consistente en que el tope regulatorio de espectro no lograría mitigar la concentración de poder de mercado, es importante precisar que estos topes son establecidos por el **MINTIC**, autoridad que además es la encargada de autorizar la respectiva cesión y devolución de

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

espectro. Estos topes regulatorios precisamente buscan evitar el acaparamiento de espectro en cabeza de un solo agente y, por consiguiente, impedir concentraciones en este mercado. Además, no resulta claro en qué mercados consideran los terceros que se presentará concentración producto de la distribución del espectro. Esta concentración no podría presentarse en mercados mayoristas y minoristas de la cadena de valor de telecomunicaciones, pues estos mercados no hacen parte de la operación proyectada. Tampoco podría presentarse en el mercado de infraestructura, pues la **NetCo** se encargará únicamente de administrar las redes de acceso de **TELEFÓNICA** y **TIGO** quienes, en calidad de **PRST**, prestarán de manera independiente los servicios aguas abajo de la cadena.

Finalmente, se descarta la preocupación de **COMCEL** de que se incremente significativamente la concentración del mercado mayorista portador en algunos municipios pues, como se ha indicado, la operación proyectada no involucra los mercados mayoristas y minoristas de la cadena de valor de telecomunicaciones. En este sentido, el mercado mayorista portador no hace parte del alcance de la operación.

17.4. Condiciones desfavorables a sus proveedores de infraestructura e impacto en otros mercados

Los argumentos de los terceros

En términos generales, los terceros señalaron que las **INTERVINIENTES** definieron incorrectamente los mercados que hacen parte de la operación y que podrían resultar afectados. Según **WOM**, la operación afectaría los mercados mayoristas y minoristas de telecomunicaciones debido a que las **INTERVINIENTES** tienen una alta participación en los mercados aguas abajo de servicios móviles¹⁰⁹. Además, **WOM** señaló que la operación también afectaría los mercados de provisión de red, dentro de los que se encuentran los siguientes:

- Mercado de provisión de red para **OMV**: suministro de red móvil, incluida el espectro, para soportar servicios móviles virtuales de terceros operadores.
- Mercado de provisión de red para interconexión o acceso: provisión de acceso a red móvil indispensable para el interfuncionamiento de los servicios que se soportan en ellas.
- Mercado de provisión de instalación esencial de *Roaming* Automático Nacional (RAN): provisión de red de acceso inalámbrica y reconocimiento de usuarios móviles itinerantes que requieren el servicio en áreas no cubiertas por el operador móvil de origen.
- Mercado de capacidad de red oscura para transporte: provisión de red de telecomunicaciones para el establecimiento de enlaces punto a punto.
- Mercado de capacidad de red iluminada o activa para transporte: provisión de red de transporte público para comunicaciones entre dos puntos.
- Mercado de arrendamiento de circuitos y enlaces dedicados, conmutados o no, físicos o radioeléctricos, de cobertura nacional y en conexión con el exterior.

Por su parte, la **CÁMARA COLOMBIANA** cuestionó sobre los impactos que puede tener la operación en otros mercados convergentes, como el mercado de servicios fijos, el mercado de espectro administrado por **OMR**, el mercado de equipos terminales móviles¹¹⁰, el mercado de infraestructura activa y pasiva de red móvil y el mercado de infraestructura de red fija (fibra óptica). En particular, la **CÁMARA COLOMBIANA** cuestionó cómo sería la relación entre las **INTERVINIENTES** cuando participen en procesos para la contratación con clientes de segmentos corporativos o gubernamentales con los cuales se negocian altas capacidades de red. Así mismo, cuestionó si de cara al proceso de portabilidad numérica se generarían ventajas o incentivos particulares al existir una sola red integrada por parte de las **INTERVINIENTES**.

¹⁰⁹ PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. (23-274428-34 del 5 de julio de 2023) y (23-274428-38 del 6 de julio de 2023) (23-274428-54 del 26 de julio de 2023)

¹¹⁰ En relación con este mercado, la **CÁMARA COLOMBIANA** cuestionó sobre cómo se daría el proceso de negociación para la provisión de terminales móviles teniendo en cuenta la operación. Además, respecto de las negociaciones que tienen las **INTERVINIENTES** a nivel regional y mundial con los proveedores de equipos de redes, se preguntó sobre la forma en que se podrían evitar ventajas competitivas injustas frente a los demás actores del mercado.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

En relación con este asunto, **COMCEL** manifestó que con la operación proyectada las **INTERVINIENTES** dejarían de competir en el mercado de terminación, ya que estas compañías dejarían de pagarse entre sí por concepto de interconexión (cargos de acceso). Al desaparecer estos cargos de acceso se eliminarían los incentivos a invertir en infraestructura de telecomunicaciones y en servicios. Además, se perdería casi la totalidad de factores que diferencian a **TIGO** de **TELEFÓNICA**. Por otra parte, **COMCEL** manifestó que en el mercado minorista de servicios móviles existen altos incentivos para eliminar por completo la competencia entre las **INTERVINIENTES**, llegando a funcionar como un solo operador minorista producto de una oferta mayorista unificada¹¹¹.

Finalmente, **GUILLERMO SOSSA GONZÁLEZ** señaló que el ente integrado conseguiría un poder de demanda que le permitiría imponer condiciones a sus proveedores de infraestructura –postes, antenas, torres, fibra, entre otros–.

Respuesta de la Superintendencia

De acuerdo con la información obrante en el expediente, referida en los numerales 10 y 12 de esta resolución, la operación proyectada únicamente involucrará los mercados de construcción, administración y mantenimiento de redes de acceso y de acceso a permisos de uso del espectro. La operación no involucra los mercados de prestación de servicios de telecomunicaciones aguas abajo, es decir, los mercados mayoristas y minoristas de telecomunicaciones. De hecho, las **INTERVINIENTES** mantendrán sus respectivas ofertas a los **OMV**, pues ambas empresas establecerán de manera independiente y de conformidad con el régimen de acceso, uso e interconexión, las condiciones para acceder a la infraestructura de red, bien sea de los **OMV** que actualmente operan sobre sus redes o aquellos que eventualmente soliciten acceso a la infraestructura. Por tanto, la operación de integración no afecta la oferta mayorista a **OMV** que tienen las **INTERVINIENTES**. De igual forma, tampoco se altera la actual oferta de interconexión, ya que las **INTERVINIENTES** mantendrán de forma individual su *Core* y plataformas de red. Por lo tanto, deberán mantener sus actuales puntos de interconexión, independientemente de que su red de acceso tenga elementos en común con motivo de la integración.

Así mismo, la independencia del *Core* y de las plataformas de red no altera la oferta de *Roaming* Automático Nacional (RAN) de cada una de las **INTERVINIENTES**. Cada una de ellas será autónoma para pactar las condiciones de acceso al RAN que considere en los términos de la regulación.

Por otra parte, la operación no involucra los mercados de originación y terminación de llamadas. Como no implica una integración de esos mercados mayoristas, las **INTERVINIENTES** no dejarían de competir en esos mercados. Por tanto, no se eliminarían los cargos de interconexión. Así mismo, seguirán diferenciándose en estos mercados a través de las estrategias competitivas que implementen.

Acerca de las preocupaciones particulares de la **CÁMARA COLOMBIANA** sobre la relación que las **INTERVINIENTES** tendrán con clientes corporativos o gubernamentales para la negociación de altas capacidades de red, está claro que esa relación seguirá siendo independiente bajo los parámetros comerciales que cada una de las **INTERVINIENTES** autónomamente aplicará. En particular, la capacidad de red de estas negociaciones será definida a partir de la demanda presentada por cada una de las **INTERVINIENTES** a la **NetCo**, de manera independiente y conforme a su planificación. Por otra parte, debido a que la operación no involucra mercados minoristas, no tendría efectos relacionados con el derecho de los usuarios a la portabilidad numérica móvil. Las obligaciones asociadas a dicho mercado se seguirán ejecutando por **TELEFÓNICA** y **TIGO** de manera independiente de acuerdo con la regulación sobre esa materia.

Respecto de las negociaciones que tienen las **INTERVINIENTES** a nivel regional y mundial con los proveedores de equipos de redes, es claro que la **NetCo**, como cualquier otro proveedor de infraestructura de acceso, adquirirá los equipos y tecnologías para el mantenimiento, gestión y ampliación de su red a cualquier proveedor disponible en el mercado, tanto nacional como internacional. Como bien lo menciona la **CÁMARA COLOMBIANA**, estas son negociaciones con proveedores no solo regionales sino de talla mundial, lo que evidencia que el mercado de provisión de equipos de red es amplio y, por lo tanto, es posible que el poder de mercado esté en el lado de la oferta y no de la demanda de infraestructura. Por tanto, el poder de mercado que pueda adquirir en Colombia la **NetCo** difícilmente tendrá la capacidad de distorsionar las condiciones del mercado de proveedores de equipos de redes y, menos aún, configurar una ventaja competitiva para el ente integrado.

¹¹¹ COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. E.S.P - (23-274428-42 del 10 de julio de 2023)

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Finalmente, la provisión de terminales móviles es una actividad comercial que está por fuera del alcance de la operación. Considerando que la operación no engloba mercados aguas abajo, el proceso de negociación y compra de terminales móviles se realizará de manera independiente y autónoma por parte de cada una de las **INTERVINIENTES**. Además, se aclara que la red de transporte de **TELEFÓNICA** y **TIGO** no hace parte de la operación de integración, es decir, no se generarán efectos en los mercados de red oscura o iluminada para transporte.

17.5. La cesión de permisos de espectro a una unión temporal (UT)

Los argumentos de los terceros

WOM, **COMCEL** y la **CÁMARA COLOMBIANA** manifestaron varias preocupaciones en relación con la parte de la operación consistente en la cesión de los permisos de espectro a un nuevo vehículo. Primero, **WOM** señaló que el uso de la figura de la UT genera incertidumbre sobre la forma en que se administrarán los derechos de espectro de **TELEFÓNICA** y **TIGO** a partir de la materialización de la operación, de manera que no resultaría clara la forma en que se surtirá el trámite de cesión de los permisos de espectro a la UT y si esta figura ostentará finalmente la titularidad de estos derechos. Segundo, **COMCEL** y **WOM** señalaron que no tienen conocimiento sobre los tipos de bandas o frecuencias de espectro que serán objeto de cesión a partir de la operación de integración. Sobre este punto, resaltaron que la regulación exige el cumplimiento de unos topes de espectro que, con la materialización de la operación, podrían ser superados de forma irregular por las **INTERVINIENTES**. Finalmente, la **CÁMARA COLOMBIANA** y **COMCEL** indicaron que la parte de la operación relacionada con la cesión de los derechos de espectro a un nuevo vehículo podría generar que las **INTERVINIENTES** adquieran ventajas competitivas injustificadas frente a los demás competidores que han debido obtener los permisos para el uso del espectro y no han tenido la oportunidad de seleccionar el espectro que administran. Incluso, señalaron que estas ventajas competitivas podrían tener un efecto perjudicial para la libre participación de los agentes en el marco de la subasta de la tecnología 5G que el **MINTIC** planea adelantar.

Respuesta de la Superintendencia

La Superintendencia encuentra que las inquietudes de los terceros en relación con la parte de la operación consistente en la cesión de los permisos de espectro a una unión temporal han sido totalmente resueltas en el marco de este procedimiento administrativo. Frente a la primera inquietud, en los numerales 10 y 12 de esta resolución se pudo constatar que la operación planea la cesión de los permisos de uso y explotación del espectro a una UT conformada por las **INTERVINIENTES**. Sin embargo, este trámite se encuentra supeditado al cumplimiento del procedimiento adelantado por el **MINTIC** y a los demás requisitos establecidos en la normativa vigente. De acuerdo con la información obrante en el expediente, la UT sería la titular de los permisos para el uso del **ERE**. No obstante, en virtud de su naturaleza, esta figura no da origen a una persona jurídica distinta de quienes la integran (**TELEFÓNICA** y **TIGO**). Por lo tanto, como miembros de la UT, las **INTERVINIENTES** serán quienes mantendrán el acceso, uso y explotación del espectro en su calidad de **PRST**. Así mismo, serán los encargados de otorgar el acceso a los **OMV** con los que mantengan vínculos comerciales.

Con respecto a la segunda inquietud, en el numeral 12 de este acto administrativo se indicó de forma concreta, con fundamento en la información que obra en el expediente, los tipos de bandas y frecuencias de espectro que serán objeto de cesión a partir de la operación. Además, con su materialización, y una vez efectuados los trámites de cesión que correspondan, la UT será titular de los derechos de espectro dentro de los límites o topes previstos por la regulación. Las **INTERVINIENTES** proyectan que la UT utilizará 140 MHz (40 en bandas bajas y 100 en bandas medias). Específicamente, tendrá en **bandas bajas** 40 MHz (banda 700). La banda 850 se devolverá (25 MHz). En **bandas medias**, la UT tendrá 80 MHz (banda 1900) y 20 MHz (banda AWS). Así mismo, **TELEFÓNICA** planea devolver 10 MHz de la banda AWS y **TIGO** 30 MHz¹¹². En esa medida, existe certidumbre sobre dos aspectos. De una parte, sobre las cantidades de espectro que las **INTERVINIENTES** planean ceder a la UT. De la otra, que con la operación no se planea incumplir los topes de espectro establecidos en la regulación. A tal punto que las **INTERVINIENTES** proyectan devolver las cantidades de espectro que se requieran para dar cumplimiento a la normativa.

Finalmente, la cesión de los derechos de espectro no genera ventajas competitivas para las **INTERVINIENTES**. Como se ha mencionado, el **MINTIC** es la entidad encargada de otorgar los permisos de uso del espectro y su asignación se realiza en aplicación de unos mecanismos de selección objetiva, como la subasta. Así mismo, el **MINTIC** se encarga de definir los topes de espectro.

¹¹² Documento "23274428--001260007", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 4 (Documento PDF).

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

En este sentido, **TELEFÓNICA** y **TIGO**, al igual que los otros **PRST** que cuentan con espectro asignado, tuvieron que solicitar los respectivos permisos y adelantar el procedimiento y los trámites requeridos. Adicionalmente, las **INTERVINIENTES** han informado sobre su proyecto de ceder sus respectivos permisos de espectro a una UT, así como de su intención de participar en próximas subastas de espectro a través de una de las figuras participativas autorizadas por la normativa sobre contratación pública. En todo caso, las **INTERVINIENTES** han señalado que acatarán la regulación y los términos especiales para la participación en subastas de espectro, así como la regulación en materia de topes. Para el caso objeto de la operación, las **INTERVINIENTES** deberán hacer una devolución de espectro, de tal forma que cumplan con los topes establecidos.

Es importante mencionar que cada agente de mercado puede establecer su mejor estrategia para participar en los procesos de competencia por el mercado. Todo agente que sea financiera, operativa y técnicamente viable para acceder a permisos de uso del espectro puede hacerlo por medio de diferentes mecanismos establecidos por la ley (incluyendo figuras asociativas). En mercados dinámicos la competencia se desarrolla por medio de relaciones económicas que se motivan en virtud de los incentivos que tengan los diferentes agentes al modelar sus curvas de oferta. En este punto, no es dado afirmar que la operación proyectada afectaría los incentivos de otros agentes en el mercado del espectro, toda vez que, independientemente de la operación de integración, las **INTERVINIENTES** podrían participar en la subasta 5G a través de alguna figura asociativa permitida por la ley. Adicionalmente, esta Entidad solicitó concepto técnico al **MINTIC** y a la **ANE** y estas entidades no manifestaron preocupaciones relacionadas con el proceso competitivo de la subasta.

17.6. Riesgos relacionados con la posible pérdida de independencia de las INTERVINIENTES en el mercado

Los argumentos de los terceros

La **CÁMARA COLOMBIANA**, **WOM** y **COMCEL** afirmaron que existe un riesgo de que las **INTERVINIENTES** pierdan su independencia con ocasión de la integración. Primero, la **CÁMARA COLOMBIANA** y **WOM** expresaron sus inquietudes acerca de la posible pérdida de independencia de las **INTERVINIENTES** en los mercados mayorista y minorista. Segundo, la **CÁMARA COLOMBIANA** y **COMCEL** señalaron que la operación podría propiciar la pérdida de confidencialidad en la información comercial de propiedad de cada una de las **INTERVINIENTES**. Sobre este aspecto, la **CÁMARA COLOMBIANA** señaló que la creación de una nueva sociedad podría servir como vehículo para el intercambio de información sensible entre los integrantes de esta compañía en lo relacionado con el despliegue estratégico y proveedores, entre otros aspectos. Así mismo, argumentó que las empresas **INTERVINIENTES** podrían perder su capacidad para comercializar servicios diferenciados teniendo en cuenta que se soportan en una misma red con un administrador central. En adición, **COMCEL** afirmó que, a nivel técnico, la compartición de las redes de acceso y del espectro también implica la compartición de información sensible (presente y futura) relacionada con datos comerciales, *marketing* y *habeas data*.

Respuesta de la Superintendencia

La operación no generará la pérdida de independencia de las **INTERVINIENTES** en los mercados mayoristas y minoristas porque no involucra esos mercados. Como se indicó en los numerales 10 y 12 de este acto administrativo, **TELEFÓNICA** y **TIGO** seguirán participando de manera independiente en los eslabones mayorista y minorista de la cadena. Así mismo, es necesario tener en cuenta que la **NetCo** no prestará servicios de telecomunicaciones. **TELEFÓNICA** y **TIGO**, en calidad de **PRST**, seguirán prestando sus servicios de manera independiente. Por lo tanto, la relación que tendrán con clientes corporativos o gubernamentales para la negociación de sus productos y servicios seguirá siendo independiente, bajo los parámetros comerciales que cada una aplique de manera autónoma. Por su parte, la capacidad de red será definida a partir de la demanda que cada una de las **INTERVINIENTES** presente a la **NetCo** de manera independiente y conforme a su planificación.

Sobre los posibles riesgos de intercambio de información sensible entre las **INTERVINIENTES**, es importante destacar que se aportaron al expediente los documentos en los que constan los protocolos para el manejo de la confidencialidad y la información que será intercambiada producto del perfeccionamiento de la operación. En estos documentos se observa que las **INTERVINIENTES** cumplirán unos compromisos para garantizar la confidencialidad de la información comercial que se requiere para el funcionamiento de los vehículos por medio de los cuales se desarrollará la operación. Adicionalmente, se han definido una serie de instrumentos societarios y de gobernanza para evitar el intercambio de información comercialmente sensible entre ellas. Sobre el particular, las

- - - 61548

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

INTERVINIENTES señalaron que la **NetCo** se regirá bajo estrictos principios de buen gobierno corporativo que implican, entre otros, los siguientes aspectos:

- El nombramiento de un representante legal que goce de completa autonomía respecto de los accionistas.
- Una Junta Directiva compuesta por representantes de los accionistas y un miembro de junta independiente, quien, a su vez, será el Presidente de la Junta.
- Una estructura corporativa y de gobernanza que impida a cualquiera de sus accionistas, individualmente considerada, ejercer control competitivo, positivo o negativo, sobre la **NetCo**.
- La celebración y aplicación de estrictos protocolos para el manejo e intercambio de la información competitivamente sensible de la **NetCo** y de los accionistas que garantizarán, de un lado, que no existan intercambios de información competitiva entre la **NetCo** y sus accionistas y, del otro, que la **NetCo** no se convierta en un foro idóneo para el intercambio de información competitiva entre accionistas.

Estos principios, que estarían en línea con las prácticas de gobierno corporativo, garantizarían la efectiva independencia de la **NetCo** y la continua competencia entre las **INTERVINIENTES** en los mercados en los que son agentes competidores independientes. En adición, esta Superintendencia ha establecido unos condicionamientos orientados a garantizar el cumplimiento estricto de esas políticas.

Es importante aclarar, con fundamento en lo indicado en el numeral 10 de esta resolución, que la operación objeto de examen no generaría que las **INTERVINIENTES** se soporten sobre una misma red con un administrador central. Esto parte de suponer que **TELEFÓNICA** y **TIGO** pretenden integrar todos los componentes de su red de telecomunicaciones, lo cual no se ajusta a las características de la operación proyectada. Como se ha precisado, la operación únicamente involucra la integración de algunos componentes de la red de acceso. Por lo anterior, es dable afirmar que las **INTERVINIENTES**, como cualquier **PRST**, seguirán compitiendo y diferenciándose en el mercado de prestación de servicios de telecomunicaciones a través de distintas variables.

Finalmente, en los numerales 10 y 12 de esta resolución quedó claro que es técnicamente factible seguir manteniendo la independencia comercial en el mercado minorista de servicios móviles porque la red que las **INTERVINIENTES** pretenden unificar (por medio de la **NetCo**) estaría conformada bajo un esquema de compartición de redes de acceso móvil MOCN (*Multi-Operator Core Network*). De igual forma, las **INTERVINIENTES** señalaron que los planes comerciales no se intercambiarán entre ellas en la medida en que solo se entregarán a la **NetCo**. En consecuencia, será la **NetCo** quien utilizará esa información para realizar los ajustes técnicos en la red que ambas **INTERVINIENTES** puedan utilizar en forma independiente. Para tal fin, como se advirtió, las **INTERVINIENTES** han definido una serie de instrumentos de buen gobierno con el fin de evitar el intercambio de información comercialmente sensible. En este orden de ideas, el esquema de compartición planteado por las **INTERVINIENTES** hace factible, desde un punto de vista técnico y comercial, planear e implementar una única red de acceso sin que **TELEFÓNICA** y **TIGO** cambien su proyección, planes comerciales o dinámicas competitivas en los mercados de prestación de servicios de telecomunicaciones aguas abajo.

17.6. La operación podría afectar la infraestructura, la conectividad y la calidad del servicio

Los argumentos de los terceros

COMCEL y **WOM** manifestaron sus inquietudes en relación con la posibilidad de que la operación proyectada promueva la afectación de la infraestructura, la conectividad y la calidad del servicio. De una parte, **WOM** señaló que la creación de una sociedad por parte de las **INTERVINIENTES** podría ocasionar que **TELEFÓNICA** y **TIGO** obtengan más del 46% de la infraestructura, medida por la cantidad de sitios de estaciones base. De otra parte, **COMCEL** –con una opinión contraria a la de **WOM**– señaló dos aspectos. En primer lugar, que las **INTERVINIENTES** planean reducir la inversión en despliegue de infraestructura y que esto podría generar una afectación a la libre competencia, pues con la operación desaparecería, o al menos se reduciría, la competencia en infraestructura en más de 700 municipios. En segundo lugar, que la operación podría afectar la calidad de los servicios a los usuarios en los mercados de servicios minoristas móviles. Según **COMCEL**, "al tener menos espectro se aumentaría sustancialmente la cantidad de usuarios con cada Mhz asignado (se reduciría el número de MHz por usuario) lo que conllevaría a una saturación del espectro, afectando la calidad del servicio".

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

Respuesta de la Superintendencia

Según lo manifestado por **WOM**, para el año 2022 **COMCEL** tenía 8.942 sitios, **TIGO** 6.375 y **TELEFÓNICA** 5.230 (o sus filiales – Telxius Telecom S.A.). Luego del perfeccionamiento de la operación, las **INTERVINIENTES** quedarían con un total de 11.605 sitios, correspondiente al 46% del total de la infraestructura nacional (25.465 sitios en total). Sin embargo, esta información no coincide con los datos aportados por las **INTERVINIENTES** sobre este aspecto. Según las **INTERVINIENTES**, la red unificada tendrá aproximadamente 10.000 emplazamientos al servicio de la red móvil, ya que existen sinergias y coberturas redundantes en la actualidad¹¹³.

COMCEL señaló que, al generarse una sola red integrada, ninguna de las dos empresas tendría incentivos en adelantar a la otra en cantidad de sitios. Por lo tanto, las **INTERVINIENTES** no podrían competir debido a que materialmente en redes serían una sola. Sin embargo, el análisis expuesto en el numeral 13.1 de esta resolución permite concluir que la compartición de redes e infraestructura evita la duplicidad innecesaria de infraestructura, lo cual resulta en un uso más racional de los recursos disponibles. Es claro que el acuerdo de compartición de acceso móvil objeto de la operación busca, entre otras cosas, evitar dicha duplicidad en aquellos municipios donde actualmente participan **TELEFÓNICA** y **TIGO**. En esa medida, la operación podría redundar en efectos procompetitivos que podrían resultar del ahorro en costos o de salvaguardar ubicaciones críticas. En suma, luego del perfeccionamiento de la operación se optimizaría la infraestructura instalada de los agentes permitiendo ampliaciones en cobertura y calidad que estarían disponibles para todos los agentes del mercado.

En lo que respecta a las posibles afectaciones a la conectividad y la calidad del servicio, la Superintendencia tuvo en cuenta lo señalado por organismos internacionales como la **UIT** (Organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC). Este organismo coincide en señalar que la compartición pasiva y activa de redes, incluyendo el espectro, son una herramienta efectiva a la hora de generar eficiencias y ahorros que permitan responder a las inversiones por el aumento de tráfico y para despliegue de nuevas tecnologías¹¹⁴. Así mismo, las **INTERVINIENTES** señalaron en diversas comunicaciones que obran en el expediente que la operación proyectada tendría la posibilidad de mejorar la conectividad, en la medida en que se logre una operación más eficiente de sus redes móviles. Entre más eficiente sea la operación de sus redes, se podrán generar mayores recursos para ampliar cobertura y optimizar la calidad del servicio.

Con lo anterior queda desvirtuado el argumento de **COMCEL** consistente en la posible reducción de la cantidad de MHz y los posibles efectos negativos que esto puede generar, como la saturación de la red que podría derivar en una desmejora en la calidad del servicio. No obstante, para corroborar esta Superintendencia realizó un ejercicio exploratorio consultando la información de abonados de voz móvil para el segundo semestre de 2023 para **COMCEL**, **TELEFÓNICA** y **TIGO**. Los resultados fueron los siguientes:

Tabla No. 12. Comparación Hertz por abonado de ERE (2 semestre de 2023)

CONCEPTO	COMCEL	TIGO	TELEFÓNICA
Abonados	38,423,895	15,167,954	21,077,017
ERE	135 MHz	125 MHz	85 MHz
Por Abonado	3.51 Hz	8.24 Hz	4.03 Hz

Fuente: Construcción GTIE-SIC¹¹⁵

Si el argumento presentado por **COMCEL** fuera cierto, se debería concluir que la calidad del servicio para los abonados de ese operador sería significativamente inferior a la ofrecida a los clientes de los otros **PRST** en el mercado. Esto sería así porque cada abonado de **COMCEL** tendría menos Hertz disponibles de espectro. No obstante, esto no es cierto. La relación no es de causalidad directa entre la cantidad de espectro disponible, sino que depende de otros factores como (i) las bandas de frecuencia donde se dispone de dicho espectro, (ii) la cantidad de sitios disponibles, (iii) la tecnología usada para implementar el servicio y (iv) las zonas geográficas que deben cubrirse, entre otros¹¹⁶.

¹¹³ Documento "23274428--0013000002", consecutivo "130", Carpeta Pública del Expediente, página 3 (Documento PDF).

¹¹⁴ Documento "23274428--0012800002", consecutivo "128", Carpeta Pública del Expediente, página 5 (Documento PDF).

¹¹⁵ CRC. Abonados de voz móvil. Disponible: <https://postdata.gov.co/node/234/download>

¹¹⁶ Documento "23274428--0012600007", consecutivo "126", Carpeta Pública del Expediente, página 7 (Documento PDF).

ms

- - - 61548

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

17.7. Inquietudes generales sobre el alcance y las características de la operación

Los argumentos de los terceros

COMCEL y **WOM** manifestaron su preocupación en relación con el alcance y las características de la operación proyectada. De una parte, **COMCEL** presentó una inquietud en relación con los componentes de la transacción a nivel de activos y patrimonio. De la otra, **WOM** señaló las siguientes inquietudes. En primer lugar, solicitó la aclaración acerca de si la operación pretende la creación de una nueva empresa a la que se le transferirá la propiedad de las redes de acceso móvil de las **INTERVINIENTES** o, por el contrario, si se trata de un negocio jurídico para convenir el uso compartido de las redes de acceso de las **INTERVINIENTES** o simplemente si se trata de un acuerdo para desplegar, administrar y mantener de manera conjunta dichas redes. En segundo lugar, solicitó una explicación en relación con la estructura legal de la **NetCo** y la forma en que se ejercerá el control societario por parte de las **INTERVINIENTES**. En tercer lugar, solicitó que se informara sobre la manera en que las **INTERVINIENTES** planean continuar con la prestación de los servicios en los mercados mayoristas y minoristas con la materialización de la operación. Finalmente, señaló su preocupación en relación con que la **NetCo** implemente estructuras de costos diferenciales por municipios, lo cual puede generar una afectación a los usuarios de forma injustificada.

Respuesta de la Superintendencia

En relación con la inquietud de **COMCEL**, la información que obra en el expediente permite señalar que la **NetCo** estará compuesta por una serie de elementos patrimoniales. Entre estos se pueden destacar un conjunto de (i) bienes, equipos y componentes que forman parte de las redes de acceso de radio de **TELEFÓNICA** y **TIGO** (elementos de RAN Macro, equipos de energía, controladores y soluciones indoor), (ii) obligaciones derivadas de contratos con proveedores y (iii) posiblemente aportes de capital en dinero.

Las inquietudes de **WOM** pueden ser resueltas en los siguientes términos. De conformidad con lo expuesto en los numerales 10 y 12 de este acto administrativo, con la operación se planea la creación de un vehículo contractual, la **UT**, con el propósito de administrar los derechos de espectro de las **INTERVINIENTES**, así como la creación de un vehículo societario, la **NetCo**, el cual se encargará de administrar la red de acceso compartida. Las **INTERVINIENTES** serán co-propietarias en igual proporción, es decir, el 50% de participación en cada uno de los vehículos constituidos de manera conjunta. La **NetCo** les suministrará los servicios de despliegue, administración y mantenimiento, para que en su calidad de **PRST** las **INTERVINIENTES** provean redes y servicios de telecomunicaciones a terceros. Es importante aclarar que la **NetCo** no pretende ofrecer bienes o servicios a terceros, sino administrar, mantener y expandir la Red de Acceso de Radio para la provisión de servicios de telecomunicaciones minoristas y mayoristas de las **INTERVINIENTES**. Estas remunerarán todos los servicios que les proveerá la **NetCo** mediante la contraprestación correspondiente a precios de mercado. Por lo tanto, las **INTERVINIENTES** seguirán siendo **OMR**. Como miembros de la **UT** serán las personas jurídicas que tendrán el acceso, uso y explotación del espectro y por tanto serán las obligadas a otorgar el acceso a los **OMV** que lo requieran.

Finalmente, es pertinente un comentario sobre el argumento de **WOM** relacionado con posibles estructuras de costos diferenciados por municipio. Las dinámicas del mercado de servicios móviles llevan a que las diferencias regionales no sean un motivo para realizar discriminación de precios en el mercado. Lo anterior, porque el criterio de regionalización permite que exista arbitraje entre los consumidores. Si cualquier **PRST** implementara una estrategia similar, las tarifas en el mercado tenderían a la baja. Además, las **INTERVINIENTES** aclararon que la **NetCo** no tendrá una estructura de costos por región o municipio. La **NetCo** prestará los servicios a nivel nacional en el marco de su autonomía e independencia empresarial¹¹⁷.

17.8. Posibles efectos verticales sobre los mercados mayoristas y minoristas

Los argumentos de los terceros

La **CÁMARA COLOMBIANA**, **WOM** y **COMCEL** manifestaron su preocupación en relación con los posibles efectos verticales de la operación de integración, pues con esta se podrían afectar los mercados mayoristas y minoristas de telecomunicaciones. Al respecto, **COMCEL** señaló que en el mercado minorista de servicios móviles existen altos incentivos para eliminar por completo la competencia entre las **INTERVINIENTES**. La **CÁMARA COLOMBIANA** expresó su inquietud en

¹¹⁷ *Ibid.*, página 8.

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

referencia a si la operación podría afectar el proceso de portabilidad numérica. Finalmente, **WOM** señaló que las **INTERVINIENTES** tienen una alta participación en los mercados aguas abajo de servicios móviles. Incluso refirió que la Superintendencia debería objetar la operación por los efectos verticales que genera, tal como sucedió en la operación entre **ETB** y **UFINET**.

Respuesta de la Superintendencia

Como ya lo refirió esta Superintendencia en esta resolución, en particular en los numerales 10 y 12, la operación de integración no generará afectación alguna en los mercados mayoristas y minoristas de telecomunicaciones, ya que **TELEFÓNICA** y **TIGO** seguirán participando de manera independiente en dichos mercados. Por tal razón, la operación proyectada no consolidará las cuotas de participación de las **INTERVINIENTES** en estos mercados.

RESUELVE

ARTÍCULO 1. AUTORIZAR, sujeta al cumplimiento de los condicionamientos establecidos en esta resolución, la operación de integración proyectada por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** 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 TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, 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 TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** y **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**

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 parágrafo 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., **06 OCT 2023**

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO



MARÍA DEL SOCORRO PIMIENTA CORBACHO

"Por la cual se condiciona una operación de integración"

NOTIFICAR:**COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**

NIT. 830.122.566-1

Apoderado

Doctor:

PABLO MÁRQUEZ ESCOBAR

C.C. 79.941.943

T.P. 124.094 del C.S de la J.

pmarquez@ecija.com

Tv 60 No. 114 A - 55

Bogotá D.C.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

NIT. 830.114.921-1

Apoderado

Doctor:

ALEJANDRO GARCÍA DE BRIGARD

C.C. 79.946.984

T.P. 148.332 del C.S de la J.

agarcia@bu.com.co

Carrera 50 No. 96 - 12

Bogotá D.C.

COMUNICAR A:**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

NIT. 830.002.593-6

notificacionesjudiciales@crcom.gov.co

Calle 59A Bis No. 5-53

Bogotá D.C.

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES

NIT. 899.999.053-1

notificacionesjudicialesmintic@mintic.gov.conotificacionesjudicialesfontic@mintic.gov.co

Edificio Murillo Toro Cra. 8a entre calles 12 y 13

Bogotá D.C.

AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO

NIT. 900.334.265-3

notificaciones@ane.gov.co

Calle 93 No. 17 - 45 Piso 4

Bogotá D.C.

8818 100 a "